



**UNODC**

Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito



# Manual sobre responsabilidad, supervisión e integridad de la Policía

SERIE DE MANUALES DE JUSTICIA PENAL



OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO

Viena

# **Manual sobre responsabilidad, supervisión e integridad de la Policía**

SERIE DE MANUALES DE JUSTICIA PENAL



Nueva York, 2011

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Núm. De venta: E.11.IV.5

ISBN 978-92-1-130307-0

eISBN 978-92-1-055037-6

El texto de la presente publicación es una traducción no oficial.

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

© Naciones Unidas, julio de 2010. Reservados todos los derechos a nivel mundial.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La presente publicación puede reproducirse solicitando permiso al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos de América, o en el sitio web de la Junta (<https://unp.un.org/Rights.aspx>). Los gobiernos y las instituciones públicas podrán reproducir la presente publicación sin autorización previa, siempre que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas al respecto.

Producción de la publicación: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

## Agradecimientos

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) desea expresar su agradecimiento a Anneke Osse, consultora con sede en los Países Bajos, quien preparó el texto final de este *Manual sobre responsabilidad, supervisión e integridad de la Policía*, y a Graham Dossett, consultor con sede en el Reino Unido, quien proporcionó el borrador inicial del *Manual*.

UNODC también desea agradecer las valiosas contribuciones recibidas de personas expertas de diversos orígenes, incluidos oficiales de policía, miembros de órganos de supervisión independientes, consultores internacionales, activistas de derechos humanos y académicos, en particular:

Pierre Aepli, Etannibi Alemika, Josef Roy Benedict, Mick Beyers, Tom Davies, Quirine Eijkman, Hugo Frühling, Emma Gardner, Roger Gaspar, Cecil Griffiths, Martin Hardy, Kees Hindriks, Lilian Mahiri, Walter McKay, Swati Mehta, Edgar Mohar, Rachel Neild, Gillian Nevins, Sergei Nikitin, Vivienne O'Connor, Tim Parritt, Sanjay Patil, Kathrin Quesada, John Ralston, Lauri Sivonen, Everett Summerfield, Sean Tait, Daniel De Torres, Lars van Troost y Tommy Tshabalala.

El siguiente personal de UNODC también contribuyó al *Manual* durante su desarrollo: Estela Maris Deon, Anna Giudice Saget, Ajit Joy, Erik Larson, Pierre Lapaque, Valérie Lebaux, Danielle Murdoch, Nivio Nascimento, Emanuele Pitto, Venkata Rama Sastry, Mark Shaw, Mia Spolander, Oliver Stolpe, Arnaud Tasciyan, Sandra Valle y Dimitri Vlassis.

## Resumen

A efectos del presente *Manual*, la responsabilidad o rendición de cuentas se define como un sistema de controles y contrapesos internos y externos cuyo objetivo es garantizar que la policía desempeñe correctamente sus funciones y asuma su responsabilidad en caso de no hacerlo. Dicho sistema tiene por objetivo defender la integridad de la policía, disuadir la mala conducta y restaurar o mejorar la confianza pública en la actividad policial. La integridad de la policía se refiere a las salvaguardias normativas y de otro tipo que evitan que la policía haga un uso incorrecto de sus poderes y abuse de sus derechos y privilegios.

Para que la policía pueda asumir responsabilidad por mala conducta e incumplimientos, debe recibir una instrucción adecuada. También debe estar bien preparada y equipada para llevar a cabo sus funciones de manera profesional y tener garantizadas unas condiciones de trabajo adecuadas. Las personas al mando deben supervisar a su personal y las acciones y operativos policiales deben ser revisados y evaluados. Además, la rendición de cuentas efectiva requiere un sistema de denuncias adecuado que sea de fácil acceso para la ciudadanía y que pueda investigar de forma eficaz las denuncias y recomendar sanciones disciplinarias o remitir casos para su procesamiento penal. También debe ser posible hacer recomendaciones que apunten a las causas subyacentes de la mala conducta policial.

La rendición de cuentas efectiva por parte de la policía involucra a muchos actores que representan los diferentes estratos de las democracias modernas, incluidos los representantes del gobierno, el Parlamento, el poder judicial, los actores de la sociedad civil y organismos de supervisión independientes, como las instituciones nacionales de derechos humanos. Principalmente, involucra a la propia policía.

Los elementos clave de un sistema eficaz de rendición de cuentas policial incluyen:

- Legislación (en consonancia con la legislación internacional en materia de derechos humanos) que especifique las funciones y poderes de la policía
- Instrucciones prácticas basadas en la legislación que reflejen tanto el espíritu como la letra de la ley
- Oportunidades para que la ciudadanía exprese sus preocupaciones
- Políticas que establezcan prioridades sobre cómo desplegar la capacidad policial
- Formación policial adecuada, tanto básica como continua
- Equipo adecuado para las funciones policiales prescritas
- Procedimientos e instalaciones adecuados para la presentación de informes
- Supervisión adecuada que apoye a los oficiales en el desempeño de sus funciones de manera profesional y genere los correspondientes reportes de forma correcta
- Una cultura de trabajo que promueva la transparencia y la evaluación
- Monitoreo de las acciones y operativos policiales tanto por parte de la dirección policial como de órganos externos

- Procedimientos de denuncia tanto para presentarlas directamente a la policía como a órganos independientes
- Procedimientos y políticas justos y efectivos sobre cómo tratar la mala conducta, incluidos los códigos disciplinarios y penales, capacidad de investigación adecuada, procedimientos de castigo y procedimientos de apelación
- Un organismo independiente para supervisar dichos procedimientos
- Escrutinio y supervisión que incluyan retroalimentación a la policía a fin de mejorar las actividades y prevenir futuros incumplimientos
- Procedimientos de evaluación y denuncias que contribuyan al desarrollo de nuevas políticas, procedimientos e instrucciones
- Estadísticas confiables sobre el desempeño de la policía relacionadas tanto con la efectividad en el manejo del delito y el orden público como con su integridad y confianza pública
- Procedimientos para supervisar los procesos y estadísticas de retroalimentación, evaluación y denuncias





## Contenido

	Página
Agradecimientos	III
Resumen	IV
<b>Introducción.</b>	1
<b>Capítulo 1.</b>	
Una estructura integral para una rendición de cuentas policial eficaz	3
<b>Capítulo 2</b>	
Obligaciones y responsabilidades de acuerdo a las normas legales internacionales	19
<b>Capítulo 3</b>	
Manejo de denuncias contra la policía	31
<b>Capítulo 4</b>	
Antes y después de las acciones y operativos policiales: establecimiento de supervisión policial independiente y órganos de denuncia	47
<b>Capítulo 5</b>	
Antes, durante y después de las acciones y operativos policiales: fortalecimiento de los procesos internos rendición de cuentas y fomento de la integridad policial.	71
<b>Capítulo 6</b>	
Antes y después de los operativos y acciones policiales: fortalecimiento de la rendición de cuentas ante el Estado	89
<b>Capítulo 7</b>	
Antes de los operativos y acciones policiales: Involucrar a la ciudadanía : el papel de la sociedad civil	97
<b>Capítulo 8</b>	
Hoja de ruta para una rendición de cuentas y promoción de la integridad efectivas	105
<b>Anexos</b>	
I. Descripción general de los instrumentos internacionales relevantes para la policía	111
II. Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos	113
III. Estándares de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL)	115
<b>Bibliografía</b>	123



# Introducción

A las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley se les confía un conjunto diverso de tareas que requieren un alto grado de integridad por parte de las agencias policiales y de quienes las supervisan. Cuando esto no funciona adecuadamente, los agentes del orden pueden ser vulnerables a actuar de manera ilegal y fuera de sus competencias. En las situaciones de posconflicto, pero también en muchas de no conflicto, las intervenciones para reformar la policía son muy necesarias, a menudo mediante el reentrenamiento de oficiales de policía con un enfoque particular en los principios de los derechos humanos. Además, se requiere un esfuerzo a más largo plazo para establecer un marco para la supervisión y la rendición de cuentas de la policía a fin de fortalecer la integridad dentro de los sistemas policiales.<sup>1</sup>

Los esfuerzos para mejorar la supervisión y la rendición de cuentas de la policía deben centrarse en tres prioridades clave relacionadas. En primer lugar, en lugares donde la policía se ha militarizado<sup>2</sup> y puede ser antidemocrática y autoritaria, se deben realizar esfuerzos para incrementar el control civil sobre ella. En segundo lugar, es necesario aumentar la confianza pública en la policía mediante la prestación de mejores servicios policiales, así como la investigación y actuación en casos de mala conducta policial. Finalmente, es crucial reducir la corrupción dentro de la policía.

El presente *Manual* es una de las herramientas prácticas desarrolladas por UNODC para apoyar a los países en la implementación del Estado de Derecho y el desarrollo de la reforma de la justicia penal. Su objetivo es ayudar a los países en sus esfuerzos por desarrollar sistemas efectivos de supervisión y rendición de cuentas entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y mejorar la integridad policial. El presente *Manual* aborda cuestiones que incluyen:

- La mejora de la integridad policial y la integridad de la actuación policial
- Manejo de denuncias sobre la actuación policial (recepción, investigación y seguimiento)
- Establecimiento de prioridades policiales y fomento de las aportaciones en materia de políticas, incluso desde fuera de la policía
- “Invitación” a una revisión externa, incluida la de actores independientes

Los actores clave en la mejora de la rendición de cuentas de la policía son las y los propios oficiales de policía, como principales responsables de la integridad de la fuerza policial. Los

<sup>1</sup> William G. O’Neill, *Police Reform and Human Rights [Reforma policial y derechos humanos]: A HURIST Document* (Nueva York, Programa Conjunto de Fortalecimiento de los Derechos Humanos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (HURIST), 2004). En la última década, se han publicado diversas publicaciones que recopilan las principales lecciones aprendidas en relación con la reforma policial en situaciones posteriores a conflictos, pero también como un componente de las estrategias de prevención de conflictos. Véase, por ejemplo, David H. Bayley, *Democratizing the Police Abroad [Democratizar a la policía en el exterior]: Qué hacer y cómo hacerlo*, Issues in International Crime (Washington, DC, Estados Unidos de América, Departamento de Justicia, Instituto Nacional de Justicia, junio de 2001), disponible en [www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf](http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf); Otwin Marenin, *Restoring Policing Systems in Conflict Torn Nations [Restauración de sistemas policiales en naciones desgarradas por conflictos]: Process, Problems, Prospects [Proceso, problemas, perspectivas]*, Occasional Paper, No. 7 (Ginebra, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, junio de 2005), disponible en [www.ssrnetwork.net/document\\_library/detail/3908/restoring-policing-systems-in-conflict-torn-nations-processes-problems-prospects](http://www.ssrnetwork.net/document_library/detail/3908/restoring-policing-systems-in-conflict-torn-nations-processes-problems-prospects) y William G. O’Neill, “Police reform in post-conflict societies: what we know and what we still need to know [La reforma policial en sociedades post-conflicto: lo que sabemos y lo que aún necesitamos saber]”, Policy paper (Nueva York, International Peace Academy, 2005). Disponible en [www.ceinicaragua.org/posguerra/library/security/police\\_reform\\_in\\_post-conflict\\_societies.pdf](http://www.ceinicaragua.org/posguerra/library/security/police_reform_in_post-conflict_societies.pdf).

<sup>2</sup> Es decir, de estilo, cultura y operaciones militares y, a veces, de hecho, cuando la policía ha formado parte del ejército.

siguientes actores más importantes son los órganos de supervisión policial independientes. Otras instituciones del Estado, en particular el Ministerio del Interior,<sup>3</sup> y la sociedad civil, son también de crucial importancia. El presente *Manual* tiene como objetivo describir un enfoque integral para instalar un sistema de rendición de cuentas policial eficaz, que incluya tanto medidas preventivas como correctivas, así como explicar el papel y las funciones de los diferentes actores en dicho sistema.

## Público objetivo del Manual

Los usuarios previstos del presente *Manual* son las personas encargadas de formular políticas y aquellas que trabajan a nivel estratégico o de gestión en las agencias policiales. Miembros del Parlamento y las organizaciones de la sociedad civil que participan en actividades relacionadas con la mejora de la rendición de cuentas de la policía, la integridad y la supervisión de la policía civil también pueden encontrarlo útil.

## Descripción general de capítulos

El capítulo I ofrece una descripción general de los principios relevantes para una actuación policial democrática. La clave para restaurar o mejorar la confianza pública en la policía es la apertura a la revisión y supervisión externas. Lograr la confianza pública es fundamental para una actuación policial eficaz. El capítulo presenta una estructura para desarrollar, analizar e implementar un sistema efectivo de rendición de cuentas policial.

Un principio fundamental de la responsabilidad policial es que la policía debe rendir cuentas ante la ley. El Capítulo II ofrece una descripción general de las normas internacionales más relevantes relacionadas con la actuación y la responsabilidad policial.

Si bien la responsabilidad de la policía no se limita al manejo de denuncias, un sistema de denuncias eficaz es clave para garantizar la rendición de cuentas. El Capítulo III aborda el sistema de denuncias y discute los principios generales para su gestión, aplicables tanto a la policía como a los órganos de denuncia policial independientes.

Los órganos independientes se discuten en el Capítulo IV, que presenta una lista de los factores que mejoran el impacto y la eficacia de estos órganos. También se proporcionan ejemplos de órganos de denuncia y supervisión policial independientes con distintos mandatos y que operan en diferentes sistemas jurídicos.

La propia policía es el actor clave para mantener o restaurar la integridad policial. El Capítulo V explica su función, con especial énfasis en las y los directores. El Capítulo también analiza la gama de instrumentos que la policía tiene a su disposición para fortalecer la rendición de cuentas interna y preservar la integridad.

La rendición de cuentas de la policía no se limita a la policía y los cuerpos policiales independientes. Las diversas instituciones que pueden considerarse el Estado desempeñan cada una un papel distinto, según se analiza en el Capítulo VI. En el Capítulo VII se examina el papel de la ciudadanía, no solo como “cliente” que necesita poder compartir sus inquietudes, sino también como actor corresponsable de una actuación policial justa y eficaz.

Por último, el Capítulo VIII ofrece una hoja de ruta prevista como una herramienta práctica para las personas encargadas de formular políticas y agentes que busquen desarrollar, restaurar o mejorar un sistema eficaz de rendición de cuentas de la policía.

<sup>3</sup> Si bien el nombre del ministerio o secretaría responsable de la policía varía de un país a otro (por ejemplo, Ministerio del Interior, Ministerio de Seguridad y Ministerio de Asuntos Policiales), las funciones en relación con la policía suelen ser similares. Además, cualquier gendarmería suele depender del Ministerio de Defensa. En el presente Manual, se utilizará “Ministerio del Interior”.

# I. Una estructura integral para una efectiva rendición de cuentas policial

## A. Actuación policial democrática: conceptos clave

Los mecanismos establecidos por los Estados para proteger los derechos de las personas, establecer y mantener el orden y garantizar la estabilidad y la seguridad suelen denominarse colectivamente como sector seguridad.<sup>4</sup> Un actor importante en el sector seguridad es la policía, cuyas funciones, como mínimo, son:<sup>5</sup>

- Prevención y detección de delitos
- Mantenimiento del orden público
- Prestación de asistencia al público

Para llevar a cabo estas funciones la policía tiene ciertos poderes, a saber, el de arrestar y detener y el de usar la fuerza. Es precisamente este monopolio del uso de la fuerza<sup>6</sup> y el poder de arresto y detención lo que coloca a la policía en una posición única y sensible dentro del Estado democrático, por lo que se requieren mecanismos de control adecuados para asegurar que estos poderes sean utilizados de manera consistente con el interés público.<sup>7</sup> Como cualquier otro servicio público, la policía debe actuar con imparcialidad.

La descripción de la policía como el brazo fuerte del Estado refleja su autorización para hacer cumplir las leyes y políticas definidas por las instituciones estatales. En algunos países, esto ocasiona que representantes del Estado intenten influir en la policía para que esta sirva a sus intereses más que al interés público (lo que se conoce como injerencia política).<sup>8</sup> Otros, por tanto, prefieren considerar la policía como un servicio al público, haciendo hincapié en la

<sup>4</sup> Es de general aceptación que el sector de la seguridad incluye “actores de seguridad básicos (por ejemplo, fuerzas armadas, policía, gendarmería, guardias fronterizos, aduanas e inmigración, y servicios de inteligencia y seguridad); órganos de gestión y supervisión de la seguridad (por ejemplo, ministerios de defensa y asuntos internos, órganos de gestión financiera y comisiones públicas de denuncias); instituciones de justicia y aplicación de la ley (por ejemplo, el poder judicial, las prisiones, los servicios de fiscalía, los sistemas de justicia tradicionales); y fuerzas de seguridad no estatutarias (por ejemplo, empresas de seguridad privada, ejércitos guerrilleros y milicias privadas)”. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Manual del CAD/OCDE sobre la reforma del sistema de seguridad: apoyo a la seguridad y la justicia* (París, 2007), pág. 5). Disponible en [www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf). En el informe del Secretario General sobre la garantía de la paz y el desarrollo se da una definición similar: el papel de las Naciones Unidas en el apoyo a la reforma del sector de la seguridad (A/62/659-S/2008/39).

<sup>5</sup> Véase por ejemplo: Consejo de Europa, Recomendación Rec(2001)10 del Comité de Ministros a los Estados miembro sobre el Código europeo de ética policial, adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001; Cees de Rover, *Para servir y proteger: Derechos humanos y derecho humanitario para la policía y las fuerzas de seguridad* (Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998); Ralph Crawshaw, Barry Devlin y Tom Williamson, *Derechos humanos y actuación policial: Normas de buena conducta y una estrategia para el cambio* (La Haya, Kluwer Law International, 1998). El Código Europeo de Ética de la Policía está disponible en <https://wed.coe.int/wed/ViewDoc.jsp?id=223251&Site=CM>.

<sup>6</sup> En la mayoría de los países, la policía es el único organismo del Estado que puede usar la fuerza legalmente para mantener el orden (en tiempos de paz). A otros se les permite usar la fuerza solo en defensa propia. Esto se conoce como un monopolio policial del uso de la fuerza en tiempos de paz.

<sup>7</sup> La noción de que el Estado y todas sus instituciones deben servir al interés público se refleja en el artículo 1 del Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos (resolución 51/59 de la Asamblea General, anexo) que establece: “Un cargo público, según lo define la legislación nacional, es un cargo de confianza, que implica el deber de actuar en el interés público. Por lo tanto, la lealtad final de los funcionarios públicos será con los intereses públicos de su país expresados a través de las instituciones democráticas de gobierno”. El Código Internacional de Conducta para Titulares de Cargos Públicos se recomienda a los Estados Miembro “como una herramienta para orientar sus esfuerzos contra la corrupción”. Véase el anexo II.

<sup>8</sup> Si bien el nombre del ministerio o secretaría responsable de la policía varía de un país a otro (por ejemplo, Ministerio del Interior, Ministerio de Seguridad y Ministerio de Asuntos Policiales), las funciones en relación con la policía suelen ser similares. Además, cualquier gendarmería suele depender del Ministerio de Defensa. En el presente Manual, se utilizará “Ministerio del Interior”.

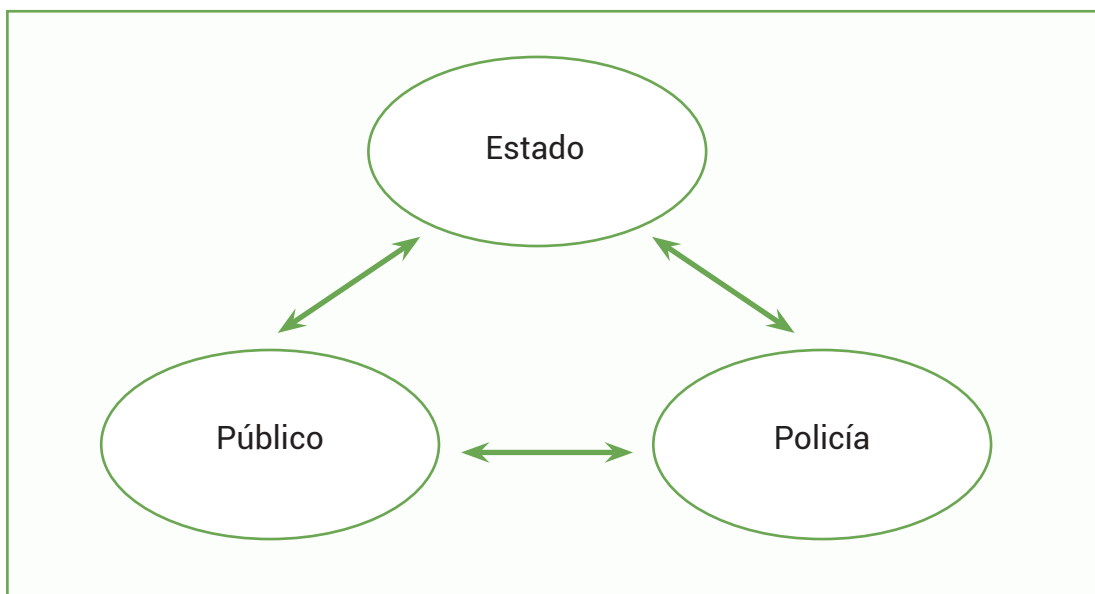
exigencia de que la policía responda a las necesidades del pueblo, dado que desempeña sus funciones en nombre de este. Sin embargo, puede ser difícil definir al pueblo y sus necesidades porque en muchos países, diferentes grupos sociales pueden tener diferentes expectativas sobre cómo la policía debe responder a determinadas situaciones.

Ni actuar exclusivamente bajo las instrucciones de representantes del Estado ni simplemente cumplir con las exigencias públicas garantizará una actuación policial acorde con el interés público. Para permitir la imparcialidad, incluida la imparcialidad política, y la toma de decisiones profesionales no arbitrarias, en particular con respecto al uso de los poderes de la policía, se debe permitir que esta utilice su criterio profesional independiente para responder a situaciones particulares.

El liderazgo policial debe tener suficiente autonomía para decidir, dentro de un marco presupuestario establecido y de acuerdo con las leyes y políticas, cómo responder a situaciones de orden público y cómo asignar los recursos, basándose en su experiencia e inteligencia profesionales, así como en sus contactos con la comunidad, dando cuenta posteriormente de sus decisiones. Esto se conoce como independencia operativa.

En otras palabras, la acción policial apropiada implica encontrar un equilibrio entre servir al Estado (que, en sí mismo, debe servir al interés público), servir a la ciudadanía (con sus necesidades comunitarias potencialmente variables) y el profesionalismo policial, como se muestra en la Figura I.

Figure I. Balance of considerations for police action



<sup>3</sup> Si bien el nombre del ministerio o secretaría responsable de la policía varía de un país a otro (por ejemplo, Ministerio del Interior, Ministerio de Seguridad y Ministerio de Asuntos Policiales), las funciones en relación con la policía suelen ser similares. Además, cualquier gendarmería suele depender del Ministerio de Defensa. En el presente Manual, se utilizará “Ministerio del Interior”.

La independencia operativa del mando policial se extiende a las y los agentes de base, donde toma la forma de discrecionalidad (o poderes discrecionales). Mientras está de servicio, un oficial de policía generalmente tiene poder discrecional para decidir sobre qué comportamientos irregulares actuar (obviamente, actuando dentro de los límites establecidos en las leyes y políticas nacionales).

El ejercicio de cierta discrecionalidad es la esencia misma de la actuación policial: no todos los delitos son dignos de acción policial ni la acción policial es siempre la mejor solución a un problema.<sup>9</sup> Además, las y los oficiales de policía suelen tener cierto margen de maniobra cuando utilizan los poderes policiales y cuentan con la autoridad para tomar decisiones sobre cuestiones tales como cuánta fuerza utilizar y si llevar a cabo arrestos o registros.

La independencia operativa requiere que la policía:<sup>10</sup>

- Tenga un alto grado de profesionalismo e independencia de las influencias políticas.
- Actúe de conformidad con la ley y las políticas establecidas.
- Opere sobre la base del consentimiento público (dentro del marco de la ley), como lo demuestran los niveles de confianza pública.
- Asuma la responsabilidad de sus decisiones y operaciones, acepte la culpa cuando sea necesario y muestre total transparencia en sus decisiones y apertura al escrutinio externo.

En otras palabras, una buena actuación policial es una actuación eficaz y justa.<sup>11</sup> Una policía ineficaz, ilegítima o injusta para proteger al público contra el delito perderá la confianza de la ciudadanía.<sup>12</sup> Una buena actuación policial es una actuación legítima fundamentada en el consentimiento público, en lugar de la represión.<sup>13</sup>

**Lograr la confianza de la ciudadanía es clave para una actuación policial eficaz cuando las funciones de la policía pueden llevarse a cabo con base en la legitimidad en lugar de la fuerza.**

<sup>9</sup> Para una discusión más detallada de la independencia operativa, véase Anneke Osse, *Understanding Policing [Entender la actuación policial]: A Resource for Human Rights Activists [Un recurso para activistas de derechos humanos]* (Amsterdam, Amnesty International Nederland, 2006), capítulo 4.

<sup>10</sup> Esta es la razón por la que la Comisión Patten, responsable de formular reformas para la policía en Irlanda del Norte a fines de la década de 1990, sugirió el uso del término “responsabilidad operativa” en lugar de “independencia operativa” para enfatizar que la policía nunca debe escapar escrutinio (*A New Beginning [Un nuevo comienzo]: Policing in Northern Ireland [Actuación Policial en Irlanda del Norte] – Informe de la Comisión Independiente sobre Actuación Policial para Irlanda del Norte*, 1999, disponible en [www.nio.gov.uk/a\\_new\\_beginning\\_in\\_policing\\_in\\_northern\\_ireland.pdf](http://www.nio.gov.uk/a_new_beginning_in_policing_in_northern_ireland.pdf). Consultado el 23 de diciembre de 2009).

<sup>11</sup> El Secretario General se refiere a la importancia de un sector de la seguridad eficaz, profesional y responsable (véase nota 4 a pie de página). Véase también, por ejemplo, Charles T. Call, “Challenges in police reform: promoting effectiveness and accountability [Desafíos en la reforma policial: promover la eficacia y la rendición de cuentas]”, Informe de política de la Academia Internacional de la Paz (Nueva York, 2003); Andreas Schedler, “Conceptualizing accountability [Conceptualizar la rendición de cuentas]”, en *El estado autorrestringido: Power and Accountability in New Democracies [Poder y rendición de cuentas en las nuevas democracias]*, Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds. (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1999), págs. 13-28; Thomas E. Perez, “External governmental mechanisms of police accountability: three investigative structures [Mecanismos gubernamentales externos de rendición de cuentas de la policía: tres estructuras de investigación]”, *Policing and Society*, vol. 10, No. 1 (2000), págs. 47-77; David H. Bayley, *Changing the Guard [Cambio de guardia]. Developing Democratic Police Abroad* (Nueva York, Oxford University Press, 2006).

<sup>12</sup> Kristina Murphy, Lyn Hinds y Jenny Fleming, “Encouraging public cooperation and support for police [Fomentar la cooperación pública y el apoyo a la policía]”, *Policing and Society*, vol. 18, No. 2 (junio de 2008), págs. 136 a 155; Estados Unidos, Departamento de Justicia, Oficina de Servicios Policiales Orientados a la Comunidad y Asociación Internacional de Jefes de Policía, *Fomento de la confianza entre la policía y los ciudadanos a los que sirven: Una guía de prácticas prometedoras de asuntos internos para las fuerzas del orden locales* (2009).

<sup>13</sup> “El derecho de una institución legítima a que se obedezcan sus reglas y decisiones es otorgado por la ciudadanía, y no depende del poder de la institución para imponer sus reglas/instrucciones”, (Murphy, Hinds y Fleming, “Encouraging public cooperation and support for police [Fomentar la cooperación pública y el apoyo a la policía]”, pág. 137).

Una buena actuación policial requiere la cooperación pública. La ciudadanía puede ser testigo y víctima de delitos y pueden proporcionar a la policía información relevante.<sup>14</sup> Sin embargo, solo si las personas confían en la policía y la consideran legítima estarán dispuestas a ayudarla (por ejemplo, compartiendo información) y a cumplir sus instrucciones,<sup>15</sup> permitiendo así que tenga éxito en la realización de sus funciones básicas de mantener el orden público y prevenir y detectar la delincuencia. En este sentido, cuando se busca que la policía cumpla con los nuevos métodos y procedimientos operativos, se le debe persuadir de que la cooperación redunda en su propio beneficio profesional.<sup>16</sup>

Mejorar la rendición de cuentas e integridad de la policía tiene como principal objetivo establecer, restaurar o mejorar la confianza pública y (re)construir su legitimidad, lo cual es un requisito previo para una actuación policial eficaz.

Esto se puede lograr mediante el establecimiento de un sistema de supervisión civil. Aceptar el escrutinio civil externo es un sello distintivo de una fuerza policial democrática, es decir, que responde y rinde cuentas a la ciudadanía por sus necesidades.<sup>17</sup> El recuadro 1 proporciona antecedentes sobre la necesidad de que la policía recupere la autoridad moral.

### Recuadro 1. Escándalos policiales en todo el mundo

Durante las últimas tres o cuatro décadas ha habido escándalos nacionales relacionados con la mala conducta de la policía, incluidas las violaciones de los derechos humanos, el uso excesivo de la fuerza y la corrupción en países de todo el mundo, lo que ha provocado protestas públicas.<sup>a</sup> Escándalos como estos provocaron que la policía se viera en la necesidad de recuperar la autoridad moral mejorando su integridad y restableciendo la confianza pública, lo que ocasionó cambios importantes en las estructuras de rendición de cuentas con la aceptación de un escrutinio externo más estricto.

<sup>a</sup> Ejemplos de medidas tomadas incluyen: una investigación de las denuncias de corrupción en el Departamento de Policía de Nueva York por la Comisión Mollen en 1994; reformas importantes de la policía belga y sus estructuras de supervisión tras no investigar adecuadamente al abusador de menores Marc Dutroux; el juicio de los agentes del Departamento de Policía de Los Ángeles tras golpear al afroamericano Rodney King; la investigación Macpherson después de que la policía metropolitana no investigara de manera profesional e imparcial el asesinato del chico negro Stephen Lawrence de 15 años en Londres; la orden de una investigación completa sobre "el asesinato de Apo six" en Nigeria, que la policía había tratado de encubrir y la Comisión Real para Mejorar el Funcionamiento y la Gestión de la Policía Real de Malasia, que emitió 125 recomendaciones en 2005 centradas en tres áreas principales de reforma: reducción del delito, erradicación de la corrupción y respeto de los derechos humanos.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*; O'Neill, *Police Reform and Human Rights [Reforma policial y derechos humanos]* (véase nota 1 a pie de página).

<sup>16</sup> O'Neill, "Police reform in post-conflict societies [Reforma de la policía en sociedades post-conflicto]" (véase nota 1 a pie de página). Más fundamentalmente, en una democracia, la policía debe operar con base en leyes y principios que se respetan y se hacen cumplir con el apoyo público.

<sup>17</sup> Véase J. Burack, W. Lewis y E. Marks, *Civilian Police and Multinational Peacekeeping [Policía civil y mantenimiento de la paz multinacional]: A Workshop Series—A Role for Democratic Policing [Serie de talleres: El papel de la policía democrática]* (Washington, DC, Estados Unidos, Departamento de Justicia, Instituto Nacional de Justicia, 1997); David H. Bayley, "The contemporary practices of policing: a comparative view [Las prácticas contemporáneas de la actuación policial: una visión comparativa]", en J. Burack, W. Lewis y E. Marks, *Civilian Police and Multinational Peacekeeping [Policía civil y mantenimiento de la paz multinacional]: A Workshop Series—A Role for Democratic Policing [Serie de talleres: el papel de la policía democrática]* (Washington, DC, Estados Unidos, Departamento de Justicia, Instituto Nacional de Justicia, 1997); Christopher Stone y Heather H. Ward, "Democratic policing: a framework for action [Policía democrática: un marco para la acción]", *Policing and Society*, vol. 10, núm. 1 (2000), págs. 11-45; Osse, *Understanding Policing [Entender la actuación policial]: A Resource for Human Rights Activists [Un recurso para activistas de derechos humanos]* (véase nota 9 a pie de página); Iniciativa para los derechos humanos de la Commonwealth, *Responsabilidad policial: Demasiado importante para descuidar, Demasiado urgente para retrasar* (Nueva Delhi, 2005); Pérez, "External governmental mechanisms of police accountability [Mecanismos gubernamentales externos de responsabilidad policial]" (véase nota 11 a pie de página); Joel Miller, "Civilian oversight of policing: lessons from the literature [Supervisión civil de la actuación policial: lecciones de la literatura]" (Nueva York, Vera Institute of Justice, 2002); y el informe del Secretario General sobre la garantía de la paz y el desarrollo (véase nota 4 a pie de página), párr. 41.

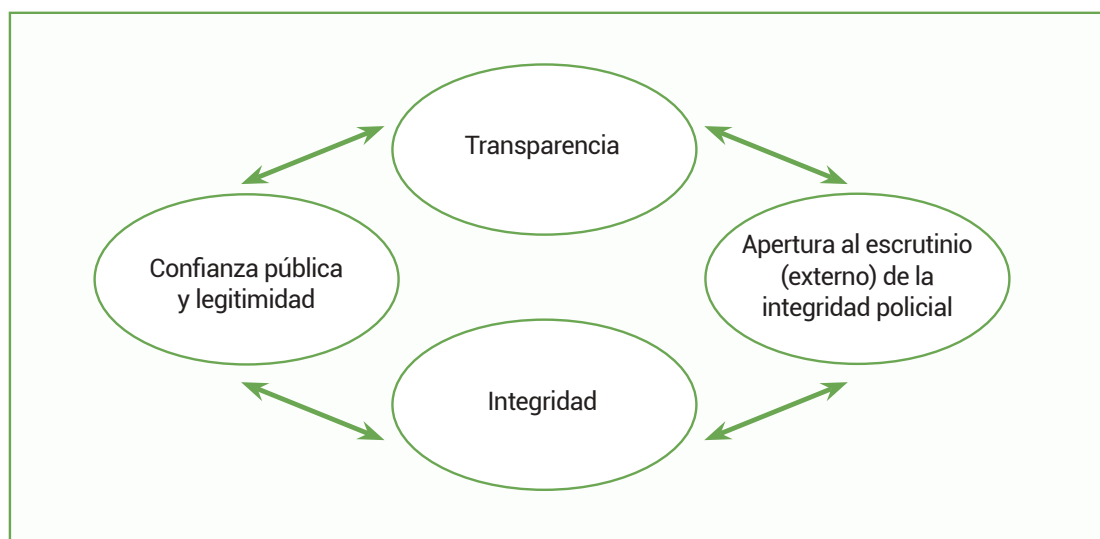


La principal característica de la instalación de una supervisión civil es la desmilitarización de la policía y la garantía de que esta informe a las autoridades civiles, como el Ministerio del Interior, y no a las militares.<sup>18</sup> También debe respetar y aceptar la autoridad judicial de un tribunal independiente (civil). Más allá de esto, aceptar la supervisión civil significa que la policía está preparada para ser examinada no solo por los ministerios, el poder judicial y el Parlamento, sino también por la sociedad civil y los órganos de supervisión independientes. Las percepciones son tan importantes como los hechos. Por lo tanto, la policía no solo debe aceptar la supervisión civil externa, sino que la comunidad debe percibir que efectivamente se le responsabiliza por sus operaciones y acciones, así como por su mala conducta, de una manera transparente y justa.<sup>19</sup>

La responsabilidad o rendición de cuentas implica un sistema de controles y contrapesos internos y externos cuyo objetivo es garantizar que la policía realice las funciones que se esperan de ella con un alto nivel y sea responsable si no lo hace. Su objetivo es evitar que la policía haga un mal uso de sus poderes, que las autoridades políticas hagan un mal uso de su control sobre la policía y, lo que es más importante, mejorar la confianza pública y (re) establecer la legitimidad de la policía.

La actuación policial responsable significa que la policía acepta ser cuestionada sobre sus decisiones y acciones y acepta las consecuencias de ser encontrada culpable de mala conducta, incluidas las sanciones y la obligación de indemnizar a las víctimas.<sup>20</sup> Sin dicha transparencia, la corrupción y otras formas de mala conducta policial prosperan, dado que cierto secretismo inevitablemente va asociado con la mala conducta. Por un lado, la responsabilidad o rendición de cuentas efectiva es poco probable en los sistemas policiales que carecen de integridad, ya que la falta de ésta y la rendición de cuentas ineficaz están conectadas y se refuerzan mutuamente. Por otro lado, la transparencia, la apertura al escrutinio, la integridad y la legitimidad también se refuerzan mutuamente, como se muestra en la figura II. Por lo tanto, mejorar la responsabilidad o rendición de cuentas puede mejorar la legitimidad de la policía y aumentar la confianza pública, lo que, a su vez, reforzará la integridad del sistema.

Figura II. Cualidades que se refuerzan mutuamente



<sup>18</sup> Véase nota 3 a pie de página.

<sup>19</sup> Miller, "Civilian oversight of policing: lessons from the literature [Supervisión civil de la actuación policial: lecciones de la literatura]" (véase nota 17 a pie de página).

<sup>20</sup> Schedler, "Conceptualizar la rendición de cuentas" (véase nota 11 a pie de página).

La policía que carece de integridad a menudo buscará ampliar su independencia operativa, sin ninguna voluntad de responder a las necesidades de la ciudadanía o de rendir cuentas de manera transparente. De hecho, desean “libertad operativa” sin la carga de la responsabilidad.

**La orientación es clave para la responsabilidad.**

## B. Responsabilidad o rendición de cuentas antes, durante y después de los operativos

La rendición de cuentas eficaz de la policía implica identificar y castigar a quienes han cometido una mala conducta y garantizar que se hagan responsables después del acto.<sup>21</sup> Dado que las y los oficiales de policía actúan con base en directrices, la rendición de cuentas incluye la responsabilidad por la dirección, el control o la diligencia ejercidos antes y durante las operaciones para garantizar el cumplimiento de la ley, las políticas y los derechos humanos. Esto se conoce como responsabilidad o rendición de cuentas antes del acto,<sup>22</sup> que incluye también la noción de que la policía está actuando de acuerdo con los requisitos establecidos por la ciudadanía en general o sus representantes.<sup>23</sup>

En otras palabras, la responsabilidad o rendición de cuentas efectiva implica:

- Orientación para la policía sobre qué hacer y cómo hacerlo (antes del acto)
- Supervisión de la policía y sensibilización sobre la necesidad de rendir cuentas (durante el acto)
- Reparación de acciones y omisiones indebidas de la policía (después del acto)<sup>24</sup>
- Retroalimentación y oportunidades para reflexionar sobre las lecciones aprendidas (después del acto)

La figura III ofrece una descripción general de los diferentes aspectos de la rendición de cuentas eficaz por parte de la policía.

<sup>21</sup> Esto también se conoce como responsabilidad a posteriori en el Código Europeo de Ética de la Policía del Consejo de Europa.

<sup>22</sup> Esto también se conoce como responsabilidad a priori en el Código Europeo de Ética de la Policía del Consejo de Europa.

<sup>23</sup> Ésta es una definición amplia de responsabilidad o rendición de cuentas. Véase también Osse, *Understanding Policing* [Entender la actuación policial]: A Resource for Human Rights Activists [Un recurso para activistas de derechos humanos] (véase nota 9 a pie de página).

<sup>24</sup> “Inconsequential accountability is no accountability at all [La responsabilidad inconsecuente no es responsabilidad en absoluto]”, Schedler, “Conceptualizing accountability [Conceptualizar la responsabilidad]” (véase nota 11 a pie de página), p. 17. Si bien las acciones indebidas y las omisiones también podrían subsanarse durante el acto, esto se incluye en la supervisión.

Figura III. Garantizar una rendición de cuentas eficaz por parte de la policía



La distinción entre las fases “antes”, “durante” y “después” de las acciones y operativos policiales se aplicará a la cuestión de la responsabilidad o rendición de cuentas a lo largo del presente *Manual*.

Dado que la rendición de cuentas incluye la responsabilidad de dar instrucciones y preparar a oficiales de policía para su trabajo, se asume que esta no se limita a las acciones de agentes individuales, sino que se aplica tanto a quienes supervisan como a la agencia en su conjunto. La mala conducta rara vez se limita a una sola persona. Las y los supervisores deben conocer la conducta de quienes están bajo su mando y son responsables de ella, al igual que lo son sus supervisores respecto de ellas y ellos. La responsabilidad o rendición de cuentas también significa que la policía en su conjunto debe rendir cuentas a la sociedad en general por el éxito obtenido en el mantenimiento del orden y la seguridad y en el control de la delincuencia de manera rentable y con integridad.

### C. Mecanismos complementarios de rendición de cuentas internos y externos

En todos los países, la policía es responsable ante la línea de mando dentro de la fuerza policial y también ante las autoridades externas, como mínimo ante Ministerio del Interior y / o el Primer Ministro (que puede comandar la policía), el poder judicial (cuyos veredictos y otras órdenes debe cumplir la policía) y la legislatura (que redacta las leyes y aprueba el presupuesto de la policía) y, a menudo, ante alguna institución nacional de derechos humanos que desempeñe un papel en la supervisión policial.<sup>25</sup> Las oficinas de la Auditoría General también pueden ejercer supervisión financiera sobre la policía. Además, en algunos países, la policía tiene que informar y cooperar con órganos de supervisión independientes y civiles.

La responsabilidad o rendición de cuentas es, de hecho, un “conglomerado de procesos” en el que diferentes actores comparten responsabilidad:

1. La rendición de cuentas interna está asegurada a través de una cadena de mando eficaz que incluye el sistema de informes y el sistema disciplinario.
2. La rendición de cuentas al Estado puede dividirse entre los tres poderes de gobierno:<sup>26</sup>
  - *El ejecutivo.* La policía debe rendir cuentas ante el departamento gubernamental responsable, generalmente el Ministerio del Interior, y ante la Auditoría por el presupuesto policial y la asignación de recursos.
  - *El poder judicial.* La policía es responsable ante la ley y ante jueces, juezas y fiscales (esto también se conoce como responsabilidad legal).
  - *La legislatura.* La policía es responsable ante la ciudadanía a través de sus representantes en el Parlamento y el consejo ciudadano (también llamada “responsabilidad democrática o política”).
3. La rendición de cuentas pública es todo mecanismo a través del cual la policía rinde cuentas al público, ya sea directa o indirectamente, incluidos los foros de policía comunitaria, las juntas de supervisión civil y los medios de comunicación (al uso de tales mecanismos también se conoce como “supervisión civil”).
4. La rendición de cuentas independiente se refiere a cualquier mecanismo que no represente a una entidad en particular, estatal o civil, y cuya principal preocupación sea la calidad y no arbitrariedad de la actuación policial, como una institución nacional de derechos humanos, defensoría del pueblo, comisiones y órganos de denuncias policiales (esto es también conocido como “supervisión civil”).
5. La rendición de cuentas internacional se refiere al escrutinio internacional al que la policía puede ser sometida por los órganos de tratados internacionales de derechos humanos, como el Comité de Derechos Humanos, o los órganos de tratados regionales, como el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, y en algunos casos también a acuerdos específicos de fiscalización establecidos en acuerdos de paz y otros convenios.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo: Foro Africano de Supervisión de la Policía Civil (APCOF, por sus siglas en inglés), *Una auditoría de la supervisión policial en África* (Ciudad del Cabo, African Minds, 2008).

<sup>26</sup> La rendición de cuentas del Estado no se limita al nivel nacional, sino que también puede involucrar a instituciones locales y / o provinciales

Los diferentes procesos se complementan entre sí y puede haber cierta superposición. En muchos países, la responsabilidad de la policía se limita a la rendición de cuentas interna y estatal y, por tanto, a las instituciones relacionadas con el Estado. A menudo se cree que el Estado está en la mejor posición para servir al interés público: el poder ejecutivo es visto como neutral; el judicial proporciona supervisión independiente y el legislativo representa a la ciudadanía, por lo que se argumenta que la rendición de cuentas pública e independiente es redundante. Lamentablemente, esta suposición es cuestionable, ya que existe amplia evidencia de que los actores de supervisión que representan al ejecutivo tienden a estar sesgados en favor de los actores del Estado (incluida la policía) y, como resultado, suelen tener dificultades para adoptar un punto de vista crítico. Esto puede incluir instituciones tan imparciales e independientes como las y los jueces, que en algunos países están de hecho más cerca del ejecutivo en lugar de ser completamente independientes.<sup>28</sup> En otras palabras, en la práctica, tanto fiscales internacionales como alcaldes, y a veces incluso jueces y juezas, así como los Ministerios del Interior, tienden a confiar en el juicio de la policía y son reacios a escrutarlos. De hecho, incluso si las y los agentes están implicados en casos penales, rara vez son procesados penalmente y mucho menos juzgados.<sup>29</sup>

**Dado que quien controla a la policía está en una posición de poder, es importante asegurarse de que ésta no esté dominada por ningún grupo o partido.**

Así como no es prudente conferir todos los poderes y discreción por completo a la policía, otorgándole total independencia operativa y confiando enteramente en su juicio profesional, tampoco es prudente conferir toda la autoridad sobre la policía a un solo organismo, independientemente de si ese representa al ejecutivo, o a la comunidad, o es un órgano de control independiente, ya que no se puede asegurar la imparcialidad. Esto es de particular importancia en situaciones posteriores a un conflicto, donde puede resultar difícil garantizar el control político de la policía, que todavía puede ser leal a un régimen anterior.<sup>30</sup> Las estrategias de prevención de conflictos pueden implicar un control compartido sobre la policía.

**La supervisión externa es complementaria a los mecanismos internos: puede reforzarlos y apoyar a las y los directores de policía en sus esfuerzos por mejorar la integridad y el desempeño de la policía.**

<sup>27</sup> El presente *Manual* se centrará únicamente en los actores nacionales, dejando de lado cualquier exploración específica del papel de los órganos de tratados y acuerdos específicos.

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, el Foro Africano de Supervisión de la Policía Civil, *Una auditoría de la supervisión de la Policía en África* (véase nota 23 a pie de página); Jona Goldschmidt y Anonymous, “The necessity of dishonesty: police deviance, ‘making the case’, and the public good [La necesidad de la deshonestidad: la desviación policial, ‘presentar un argumento’ y el bien público]”, *Policing and Society*, vol. 18, No. 2 (2008), págs. 113-135; Rachel Neild, “Confronting a culture of impunity: the promise and pitfalls of civilian review of police in Latin America [Enfrentar una cultura de impunidad: la promesa y los inconvenientes de la revisión civil de la policía en América Latina]”, en *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights [Gobernanza, democracia y derechos humanos]*, A. Goldsmith y C. Lewis, eds. (Portland, Oregon, Hart, 2000); Amnistía Internacional, *Indignación pública: Oficiales de policía por encima de la ley en Francia*, Índice AI EUR 21/003/2009 (Londres, 2009).

<sup>29</sup> Oficina de Washington para América Latina, *¿Proteger y servir? El estatus de la reforma a la Policía en Centroamérica* (Washington, DC, 2009); O’Neill, “Police reform in post-conflict societies [Reforma de la Policía en sociedades post-conflicto]” (véase nota 1 a pie de página).

<sup>30</sup> Véase Janine Rauch y Elrena van der Spuy, *Recent Experiments in Police Reform in Post-Conflict Africa [Experimentos recientes en la reforma a la Policía en la África posconflicto]: A Review [Una revisión]* (Johannesburgo, Instituto para la Democracia en Sudáfrica, 2006).

Hacer que los procesos de denuncia sean más accesibles y romper el aislamiento de autoprotección de la policía puede proporcionar información sobre su mala conducta y ayudar a la dirección de policía a identificar problemas y tomar medidas para abordar los abusos, mejorar la calidad de la investigación policial interna y desalentar la mala conducta en el futuro.<sup>31</sup>

Los mecanismos de rendición de cuentas internos y externos de la policía tienen fortalezas y debilidades.<sup>32</sup> Si bien es probable que los sistemas externos tengan más credibilidad a los ojos de la ciudadanía, es menos probable que logren desentrañar la mala conducta sistemática de la policía sin el apoyo de la dirección policial. A menudo carecen de las habilidades de investigación necesarias, especialmente cuando tienen que operar en el contexto de una cultura policial hermética.

Los mecanismos internos pueden ser tan efectivos como el compromiso de las y los directores de policía para abordar la mala conducta; sin embargo, a menudo éstos se muestran reacios a exponer la mala conducta a gran escala debido al efecto que esto puede generar en la imagen del cuerpo policial. Como resultado de la creencia generalizada de que los mandos de la policía protegerán a los suyos, el mecanismo interno es menos creíble desde el punto de vista de la ciudadanía. La confianza pública también puede verse comprometida por el hecho de que obtener acceso a la información generada mediante mecanismos internos a menudo es difícil porque el proceso puede ser opaco. Además, algunas veces los mecanismos internos tienen un alcance limitado y tienden a concentrarse solo en medidas reactivas (punitivas), en contraposición a las medidas proactivas (preventivas). Sin embargo, la policía es la principal responsable de la integridad y el desempeño general de su personal y, como consecuencia, debe continuar realizando investigaciones internas. Esto también puede ayudar a evitar que los organismos externos se sobrecarguen de trabajo, lo cual puede comprometer seriamente su eficacia. Las ventajas de cada sistema se pueden resumir de la siguiente manera:

### *Ventajas de los mecanismos internos de rendición de cuentas*

La policía asume la responsabilidad por la integridad de su organización.

Los mecanismos internos proporcionan una mejor comprensión de la mala conducta policial y las formas en que esta se encubre (incluida la cultura policial).

A menudo disponen de mejores habilidades de investigación.

### *Ventajas de los mecanismos externos de rendición de cuentas*

Los mecanismos externos tienen más credibilidad a los ojos de la ciudadanía.

No se ven afectados por el espíritu de equipo de la policía.

Son imparciales.

Los procedimientos y hallazgos son más accesibles al público.

Pueden fortalecer a la policía en el cumplimiento de su integridad

<sup>31</sup> Samuel Walker, *Police Accountability [Responsabilidad de la Policía]: The Role of Civilian Oversight [El papel de la supervisión civil]*, Serie Wadsworth Professionalism in Policing (Belmont, California, Wadsworth Thompson Learning, 2001).

<sup>32</sup> E. Alemika, "Police accountability institutions and mechanisms in Nigeria [Instituciones y mecanismos de rendición de cuentas de la policía en Nigeria]", manuscrito inédito, 2009.

## D. Un sistema representativo

Un sistema de rendición de cuentas policial eficaz debe tener en cuenta las necesidades especiales de los grupos vulnerables y las preocupaciones de los grupos minoritarios. Además, es fundamental que el sistema de rendición de cuentas sea sensible al género. Hay dos estrategias que se pueden adoptar para incorporar las cuestiones de género, es decir, las necesidades y roles particulares de hombres, mujeres, niños y niñas:<sup>33</sup>

- Incorporar la perspectiva de género
- Promover la participación igualitaria de hombres y mujeres

La integración de la perspectiva de género es “el proceso que consiste en evaluar las implicaciones para las mujeres y los hombres de cualquier acción planificada, incluida la legislación, las políticas o los programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las inquietudes y experiencias tanto de mujeres como de hombres parte integral del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos para que mujeres y hombres se beneficien por igual y no se perpetúe la desigualdad”.<sup>34</sup>

En segundo lugar, es importante garantizar que hombres y mujeres estén igualmente representados en las estructuras de rendición de cuentas de la policía, tanto al interior de esta como dentro de las instituciones del Estado (Parlamento, poder ejecutivo y judicial) y órganos de supervisión independientes. Hasta la fecha existe una tendencia de sobrerrepresentación masculina en estas estructuras.<sup>35</sup>

“Aumentar la participación de las mujeres en la supervisión ayuda a garantizar que sean –y se perciban– como representativas, lo que puede aumentar la confianza pública y la capacidad de respuesta a las preocupaciones de toda la ciudadanía. La participación de las asociaciones civiles con experiencia en cuestiones de género, incluidas las organizaciones de mujeres, las organizaciones de hombres y las personas expertas en género, puede fortalecer los mecanismos de supervisión tanto formales como informales en el sector seguridad. Estos tienen la experiencia y la capacidad para:

- Brindar asesoramiento sobre políticas con perspectiva de género que mejoren la transparencia, la responsabilidad y la capacidad de respuesta.
- Monitorear la implementación de los acuerdos internacionales y regionales sobre igualdad de género relacionados con las instituciones del sector seguridad.
- Permitir el desarrollo de capacidades a los órganos de gobernanza y supervisión sobre cuestiones de género y seguridad.
- Ayudar a garantizar que la supervisión sea integral y responda a las necesidades de las comunidades”.<sup>36</sup>

Las estrategias de integración y participación igualitaria también pueden aplicarse a otros grupos, incluidos los grupos minoritarios, los grupos en situación de vulnerabilidad (jóvenes, niñas, niños, adultos mayores) y los grupos económicamente desfavorecidos.

<sup>33</sup> Kristin Valasek, “Security sector reform and gender [Reforma del sector de la seguridad y el género]”, Herramienta 1, *Conjunto de herramientas para la reforma del sector de la seguridad y el género*, Megan Bastick y Kristin Valasek, eds. (Ginebra, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa e Instituto Internacional de Investigación y Formación para la Promoción de la Mujer, 2008).

<sup>34</sup> Informe del Consejo Económico y Social correspondiente a 1997 (A/52/3).

<sup>35</sup> Valasek, “Security sector reform and gender [Reforma del sector de la seguridad y el género]”.

<sup>36</sup> Valasek, “[Reforma del sector de la seguridad y el género]”, pág. 10.

## E. La importancia del contexto

La falta de integridad rara vez se limita a la policía y a menudo afecta a otras instituciones dentro de los sectores de seguridad y justicia.<sup>37</sup> En países donde la corrupción está generalizada, las y los jueces, abogados, fiscales, oficiales de policía, investigadores y auditores corruptos obstaculizan la aplicación neutral de las leyes vigentes, lo que debilita las estructuras de rendición de cuentas que deberían supervisar a la policía, lo cual contribuye a una cultura de la impunidad.<sup>38</sup> Al desarrollar una estrategia que promueva la integridad y mejore la rendición de cuentas en tales contextos, centrarse únicamente en la policía tendría un impacto limitado. Debe adoptarse un enfoque holístico que contemple todo el sector seguridad. De hecho, es posible que los servicios públicos en su conjunto, e incluso la ciudadanía en general, deban participar. Puede ser necesario un enfoque de tres frentes que combine la represión de la mala conducta, la prevención de mala conducta futura y la sensibilización de la ciudadanía en general.<sup>39</sup>

Además, muchos países sufren de falta de recursos, lo que socava gravemente los esfuerzos de reformas. Los órganos de supervisión con poco personal, la policía mal pagada y un sistema judicial congestionado incapaz de procesar los casos a tiempo contribuyen a una situación que presenta desafíos para mantener, y no se diga para mejorar, la integridad de la policía. Especialmente en los países que salen de un conflicto, pero también en los países en transición, la policía puede tener que competir con otros sectores por los recursos escasos.

Cualquier intento de mejorar la responsabilidad o rendición de cuentas de la policía debe comenzar siempre con una evaluación de la situación general actual del país (que cubra las características económicas, históricas, culturales y del Estado de Derecho) y el sistema local de rendición de cuentas de la policía, adoptando un enfoque abierto hacia sus cualidades específicas. Al realizar una evaluación de este tipo, puede resultar útil utilizar el *Conjunto de herramientas de evaluación de la justicia penal* de UNODC.<sup>40</sup> Para cuestiones específicas relacionadas con un entorno posterior a un conflicto, los *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto* (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York, 2006) pueden proporcionar una guía útil.

Mejorar la rendición de cuentas de la policía no debe limitarse al establecimiento de una nueva estructura (independiente), sino que debe incluir el fortalecimiento de la capacidad, aptitud y competencia de las estructuras de rendición de cuentas internas y externas existentes.

<sup>37</sup> Véase también el informe del Secretario General sobre la garantía de la paz y el desarrollo (véase nota 4 a pie de página); Convocatoria, “Desafíos en la reforma de la policía: promoción de la eficacia y la responsabilidad” (véase nota 11 a pie de página); O’Neill, *Police Reform and Human Rights [Reforma de la Policía y derechos humanos]: A HURIST Document* (véase nota 1 a pie de página); O’Neill, “Police reform in post-conflict societies [Reforma de la Policía en sociedades post-conflicto]” (véase nota 1 a pie de página).

<sup>38</sup> Del sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (consultado el 29 de marzo de 2009). Disponible en [www2.ohchr.org/english/issues/development/governance/anti\\_corruption.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/development/governance/anti_corruption.htm).

<sup>39</sup> Este enfoque de tres frentes se adoptó por primera vez en Hong Kong y se ha reproducido en todo el mundo. También se incluye en la Declaración de Seúl adoptada en la resolución de la Asamblea AGN/68/RES/4 de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), titulada “Apoyo a las iniciativas del Grupo de Expertos en Corrupción de la Interpol”, adoptada en el sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de INTERPOL, Seúl, 8 al 12 de noviembre de 1999 (véanse el capítulo V y el anexo III).

<sup>40</sup> Disponible en [www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html](http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html) (consultado el 10 de diciembre de 2009).



## F. Rendición de cuentas de la policía: un modelo integral

Los sistemas de rendición de cuentas de la policía nacional deben proporcionar mecanismos de control que sean capaces de prevenir el uso indebido de los poderes policiales y que reflejen la necesidad de que la policía encuentre un equilibrio entre las directrices del Estado, las preocupaciones de la comunidad y los principios profesionales y, al mismo tiempo, acepte un escrutinio independiente.

La calidad de la actividad policial es resultado de su eficacia y legitimidad. La policía puede establecer, restaurar o incrementar la confianza pública mediante medidas que mejoren la rendición de cuentas, en particular aceptando la supervisión civil. Tal supervisión requiere transparencia; las fuerzas policiales con altos niveles de integridad tendrán menos dificultades para ser transparentes y responsables.

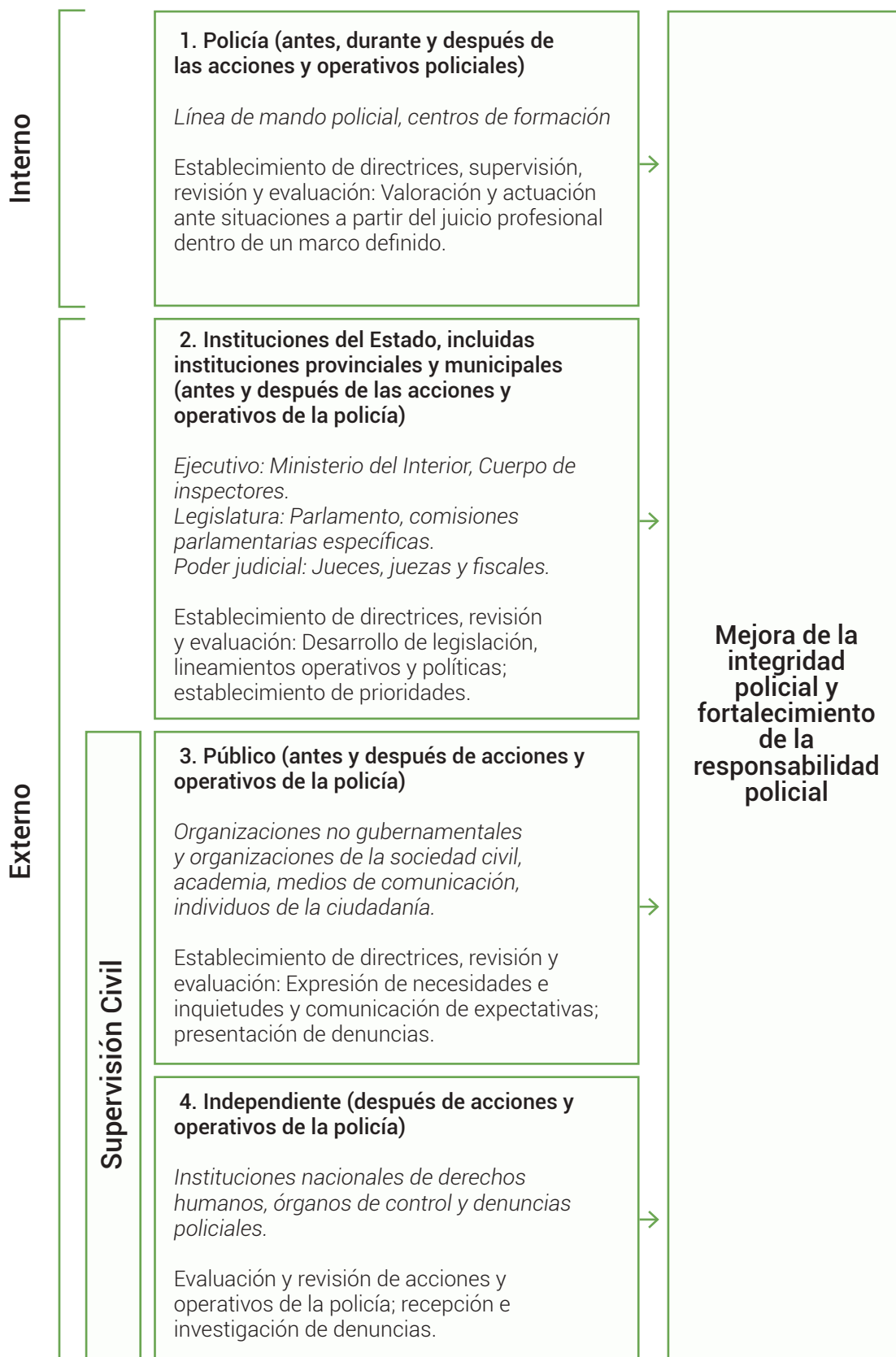
La rendición de cuentas efectiva de la policía implica medidas tanto preventivas como correctivas, involucra a una serie de actores que representan a diferentes grupos, tanto dentro como fuera de la policía, y se dirige a oficiales de policía a nivel individual, así como a sus supervisores y a la organización en su conjunto. Es cíclica en lugar de lineal, en el sentido de que las experiencias del pasado deben servir como base para las nuevas directrices y procedimientos y así prevenir la recurrencia de actos indebidos. La rendición de cuentas efectiva requiere un enfoque personalizado basado en una evaluación exhaustiva del contexto en el que la policía debe operar.

La responsabilidad o rendición de cuentas de la policía involucra a numerosos actores antes, durante o después de las acciones y operativos policiales. Estos suelen incluir:

- Policía
- Ministerio
- Cuerpo de inspectores de policía
- Fiscalía
- Jueces
- Parlamento o comisiones parlamentarias
- Administración municipal, distrital y provincial (por ejemplo, alcalde/sa, concejo municipal, gobernador/a, prefecto/a)
- Institución nacional de derechos humanos o defensoría del pueblo
- Órganos de denuncia policial
- Órganos de supervisión policial independientes
- Organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil
- Academia
- Medios de comunicación
- Individuos de la ciudadanía
- Órganos de tratados internacionales
- Órganos específicos creados en virtud de acuerdos de paz

La figura IV agrupa los diferentes actores e instituciones con los roles y funciones necesarios para un sistema efectivo de rendición de cuentas de la policía. Muestra la complejidad de un entorno democrático moderno.

Figura IV. Un modelo integral de responsabilidad policial eficaz



Todos los actores tienen un papel que desempeñar para garantizar que la policía siga rindiendo cuentas y realice sus funciones de acuerdo con las expectativas. Las instituciones del Estado deben brindar orientación y dirección y evaluar si las acciones policiales están en conformidad con esto, sin interferir en las acciones y operativos policiales; la ciudadanía puede informar a la policía sobre sus principales preocupaciones y expectativas y presentar denuncias y las instituciones independientes pueden evaluar el desempeño de la policía, así como el cumplimiento de la ley y las instrucciones operativas. La policía es el único actor involucrado antes, durante y después de las acciones y operativos.

Con este modelo en mente, se puede realizar un análisis del actual sistema de rendición de cuentas de la policía, identificar lagunas y debilidades y emitir recomendaciones para su mejora.



## II. Obligaciones y responsabilidades según normas jurídicas internacionales

### A. Normas internacionales

El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*<sup>41</sup> y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*<sup>42</sup> establecen los principios sobre los derechos fundamentales de las personas que deben observar los Estados. Diversos tratados y principios contienen también disposiciones que son aplicables a la actuación policial, tanto en términos de comportamientos policiales prohibidos (p.ej. la tortura) como de prioridades deseables para que la policía establezca sus actividades. Algunos ejemplos son la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*<sup>43</sup>, la *Convención sobre los Derechos del Niño*<sup>44</sup> y la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*<sup>45</sup>. En el anexo I se puede encontrar una descripción general de las normas internacionales relevantes para la actuación policial.<sup>46</sup>

Tratados como el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, que ha sido ratificado por una mayoría absoluta de Estados, establecen obligaciones jurídicamente vinculantes.<sup>47</sup> Una noción básica que subyace al marco legal internacional es el derecho a la reparación, lo que significa que los Estados deben establecer un mecanismo mediante el cual las personas puedan buscar reparación si sus derechos han sido violados. El párrafo 3 del artículo 2 del Pacto establece:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

- (a) Toda persona cuyos derechos o libertades aquí reconocidos hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
- (b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

o por cualquier otra autoridad competente prevista por el ordenamiento jurídico del Estado, y desarrollar las posibilidades de recurso judicial;

- (c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

<sup>41</sup> Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo.

<sup>42</sup> *Ibíd.*

<sup>43</sup> Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 1249, No. 20378.

<sup>44</sup> *Ibíd.*, vol. 1577, No. 27531.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, vol. 660, No. 9464.

<sup>46</sup> Recientemente se ha actualizado y publicado una compilación de los principios internacionales de derechos humanos y justicia penal que el personal de policía de las Naciones Unidas debe conocer, respetar y promover cuando se despliega en operativos de mantenimiento de la paz (*Normas de justicia penal de las Naciones Unidas para la policía de las Naciones Unidas*, disponible en [www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/08-58900\\_Ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/08-58900_Ebook.pdf)).

<sup>47</sup> Al 9 de agosto de 2010, 166 países de todo el mundo son parte de este tratado.

periódicamente al Comité contra la Tortura sobre las medidas que han adoptado para dar efecto a sus compromisos en virtud de la Convención.

Documentos tales como principios y declaraciones brindan orientación a los Estados Miembro en la implementación de los tratados vinculantes. Un documento importante para la policía es el *Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169.

El *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, que se refiere a las diversas tareas de dicho funcionariado, así como a los diferentes aspectos de la rendición de cuentas, según se analiza en el capítulo I del presente Manual, establece que el Código debe estar respaldado por principios y requisitos previos importantes para el desempeño del funcionariado encargado de hacer cumplir la ley, a saber:

- (a) Que, al igual que las agencias del sistema de justicia penal, todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben ser representativos, receptivos y responsables ante la comunidad en su conjunto;
- (b) Que el cumplimiento efectivo de normas éticas entre el funcionariado encargado de hacer cumplir la ley depende de la existencia de un sistema de leyes bien concebido, humano y comunmente aceptado;
- (c) Que todo funcionario/a encargado de hacer cumplir la ley es parte del sistema de justicia penal, cuyo objetivo es prevenir y controlar la delincuencia, y que la conducta de cada funcionario/a tiene un impacto en todo el sistema;
- (d) Que todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley, en cumplimiento de la primera premisa de toda profesión, tienen el deber de disciplinarse a sí mismos en completa conformidad con los principios y normas aquí establecidos y que las acciones del funcionariado encargado de hacer cumplir la ley deben responder al escrutinio público, ya sea ejercido por una junta de revisión, ministerio, fiscalía, poder judicial, defensoría del pueblo, comité ciudadano, cualquier combinación de los anteriores o cualquier otro órgano de revisión;
- (e) Que las normas como tales carecen de valor práctico a menos que su contenido y significado se conviertan en parte de las convicciones de todo el funcionariado encargado de hacer cumplir la ley a través de la educación, la capacitación y el monitoreo.

Además, los artículos 7 y 8 del Código de conducta exigen que la policía se oponga y combata la corrupción y que se oponga y denuncie cualquier violación del Código ya sea de forma interna o a “otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas. El comentario sobre el artículo 8 se refiere a la necesidad de denunciar las violaciones dentro de la cadena de mando; cuando no haya otros recursos disponibles o efectivos, habrá que recurrir a medidas legítimas fuera de la cadena de mando y, como último recurso, se habrá de denunciar ante los medios de comunicación. Esto se conoce como denuncia de irregularidades (whistle-blowing). El Código de Conducta se reproduce íntegramente en el cuadro 2.

<sup>48</sup> Naciones Unidas, *Serie de Tratados*, vol. 1465, No. 24841.

## Cuadro 2. Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

### Artículo 1

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

### Artículo 2

En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

### Artículo 3

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

### Artículo 4

Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.

### Artículo 5

Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

### Artículo 6

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.

### Artículo 7

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán

### Artículo 8

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación.

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.

En 1989, la Asamblea General aprobó las *Directrices para la aplicación efectiva del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*<sup>49</sup> en su resolución 44/162. Las Directrices estipulan, entre otros puntos, que es necesario establecer mecanismos eficaces para garantizar la disciplina interna y el control externo, así como la supervisión del funcionariado encargado de hacer cumplir la ley. Además, establecen en la sección B.4 que se adoptarán medidas para la recepción y procesamiento de denuncias contra funcionarios/as encargados de hacer cumplir la ley formuladas por miembros de la ciudadanía.

Otro instrumento relevante para la policía es el *Código de Conducta Internacional para Funcionarios Públicos*.<sup>50</sup> El texto completo figura en el anexo II del presente Manual.

*Los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*<sup>51</sup> incluyen principios relacionados con la rendición de cuentas en relación con el uso de la fuerza y las armas de fuego por parte de la policía. Estos incluyen:

- La necesidad de contar con un “proceso de revisión eficaz” que exija que las autoridades administrativas o fiscales independientes puedan ejercer su jurisdicción en las circunstancias apropiadas y que los casos de muerte y lesiones graves u otras consecuencias graves se notifiquen sin demora a las “autoridades competentes responsables de la revisión administrativa y la supervisión judicial”.
- El principio de que las personas afectadas por el uso de la fuerza y las armas de fuego o sus representantes legales y dependientes deben tener acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial.
- El principio de que las y los oficiales superiores deben ser asuman la debida responsabilidad “cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido” que funcionarios a sus órdenes “recurren o han recurrido al uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego, y no adopten todas las medidas a su disposición para impedir, eliminar o denunciar ese uso”.
- El principio de que el funcionariado que se niegue a ejecutar órdenes ilícitas sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego o que denuncien tal uso no sufrirá sanciones penales o disciplinarias.
- El principio de que las y los funcionarios no pueden alegar que estaban obedeciendo órdenes superiores si sabían que dichas órdenes eran manifiestamente ilícitas y si tenían una oportunidad razonable de negarse a cumplirlas. De cualquier modo, también serán responsables los superiores que dieron las órdenes ilícitas.

*Los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales*<sup>52</sup> (los Principios de París) tienen por objeto orientar el carácter y el funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, estableciendo que el mandato de tales instituciones debe ser lo más amplio posible. Estas instituciones, cuyos nombres varían de un país a otro, desempeñan un papel importante como órganos de supervisión policial

<sup>49</sup> Resolución 1989/61 del Consejo Económico y Social, anexo.

<sup>50</sup> Resolución 51/59 de la Asamblea General, anexo.

<sup>51</sup> *Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990*: informe preparado por la Secretaría (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.91.IV.2), Cap. Yo, sec. B.2, anexo. Los principios 22 al 26 tratan específicamente de cuestiones de responsabilidad.

<sup>52</sup> Resolución 48/134 de la Asamblea General, anexo.



independientes.<sup>53</sup> Por lo general, se ocupan de las conductas indebidas de todo el funcionariado del Estado y no de las de la policía exclusivamente; en ocasiones existen órganos específicos de la policía, como una defensoría del pueblo o una comisión de denuncias contra la policía.

De acuerdo con los *Principios de París*, las responsabilidades de una institución nacional para la protección y promoción de los derechos humanos deben incluir - previa solicitud o por iniciativa propia de la institución-, la presentación de dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre cualquier asunto relacionado con la protección y promoción de los derechos humanos en relación con lo siguiente: cualquier disposición legislativa o administrativa, las disposiciones en materia de organización judicial destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos y cualquier caso de violación de estos derechos que decida abordar; así como la elaboración de informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general y sobre materias más específicas. Otra de sus responsabilidades es llamar la atención del Gobierno sobre situaciones en cualquier parte del país donde se violen los derechos humanos y presentarle propuestas de iniciativas para ponerles fin y, en caso necesario, expresar una opinión sobre la postura y reacción del Gobierno. La composición de la institución nacional debe reflejar la pluralidad de la sociedad y garantizar su independencia. Las instituciones nacionales deben considerar libremente cuestiones que sean de su competencia, escuchar a cualquier persona, obtener la información necesaria para evaluar situaciones de su competencia y dar a conocer sus opiniones y recomendaciones.

Un mecanismo importante de supervisión policial es la realización de visitas periódicas a los centros de detención policial y a los lugares donde la policía interroga a las personas sospechosas, según lo dispuesto en el *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes*,<sup>54</sup> que entró en vigor en 2006.<sup>55</sup> El artículo 1 establece que el propósito de dicho Protocolo Facultativo es “establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.”. Tales visitas pueden jugar un papel importante en la prevención de la conducta indebida de la policía, como el maltrato a las personas detenidas. La mecánica de la implementación de estas disposiciones se deja a la discreción del Estado Parte, siempre que consulte a los actores independientes del Estado, en particular a las personas defensoras de los derechos humanos.<sup>56</sup>

Las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*,<sup>57</sup> las *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y las medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes* (Reglas de Bangkok)<sup>58</sup> y el *Conjunto de principios para la protección de todas las personas bajo cualquier forma de detención o encarcelamiento*<sup>59</sup> establecen principios básicos sobre el trato digno a las personas en detención. Estas exigen que los Estados den a conocer los lugares de detención y la identidad de las y los oficiales de custodia e interrogatorio a fin de facilitar la rendición de cuentas. El Conjunto de principios, que data de 1988, también incluye el requerimiento de que los lugares de detención acepten un sistema de visitas externas similar

<sup>53</sup> Un registro de las instituciones en diferentes países y su acreditación, y de las normas nacionales, regionales e internacionales que guían su trabajo está disponible en [www.nhri.net](http://www.nhri.net).

<sup>54</sup> Resolución 57/199 de la Asamblea General, anexo.

<sup>55</sup> Al 5 de agosto de 2010, había sido ratificado por 54 Estados Miembro.

<sup>56</sup> Asociación para la Prevención de la Tortura, “Sociedad civil y mecanismos nacionales de prevención en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura” (Ginebra, 2008).

<sup>57</sup> *Derechos Humanos: Compilación de instrumentos internacionales, volumen I (primera parte): Instrumentos Universales* (publicación de las Naciones Unidas, no. de venta E.02.XIV.4 (Vol. I, Parte 1)), secc. J, No. 34. La Parte II.C de las Reglas mínimas sobre los presos detenidos o en espera de juicio reviste especial importancia para la policía.

<sup>58</sup> Resolución 2010/16 del Consejo Económico y Social.

<sup>59</sup> Resolución 43/173 de la Asamblea General, anexo.

al previsto en el *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes*.<sup>60</sup> Además, el Conjunto de Principios otorga a las personas detenidas el derecho a presentar una denuncia ante las autoridades responsables de la administración del lugar de detención ante las autoridades superiores y, cuando sea necesario, ante las autoridades competentes con facultades de revisión o reparación, y también levantar la denuncia ante una autoridad judicial u otra autoridad en caso de que el reclamo sea rechazado o demorado en exceso.<sup>61</sup> Por último, el Conjunto de Principios establece que siempre que se produzca la muerte o desaparición de una persona detenida o privada de la libertad durante su detención o encarcelamiento, se llevará a cabo una investigación de la causa de la muerte o desaparición por parte de una autoridad judicial o de otra índole, ya sea de oficio, a petición de algún miembro de la familia o de cualquier persona que tenga conocimiento del caso. También se puede llevar a cabo una investigación de este tipo si alguna persona muere poco después de haber sido detenida; los resultados pueden estar disponibles previa solicitud.<sup>62</sup>

El *habeas corpus* es otra medida fundamental para responsabilizar a la policía cuando se priva a alguien de su libertad. Según este principio, una persona arrestada o detenida tiene derecho a ser llevada sin demora ante un juez u otra autoridad judicial para revisar la legalidad de la detención. Este principio se establece en una serie de instrumentos, entre los que destaca el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.<sup>63</sup>

Los tratados y principios antes mencionados se enfocan en las estructuras que el Estado debe establecer a fin de mejorar o asegurar la rendición de cuentas. La *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*<sup>64</sup> se centra en los derechos de la ciudadanía a organizarse para promover los derechos humanos, incluido el monitoreo de acciones realizadas por agentes del Estado, por supuesto incluida la policía. El artículo 1 de la Declaración establece que toda persona tiene derecho, de forma individual y en asociación con otras, a promover y procurar la protección y la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales a nivel nacional e internacional. El artículo 5 se refiere al derecho de toda persona a formar organizaciones no gubernamentales, manifestarse o reunirse pacíficamente y comunicarse con organizaciones no gubernamentales o intergubernamentales, y el artículo 9 establece el derecho a presentar denuncias y también a que dichas denuncias “se examinen con prontitud” y se tenga derecho a reparación, incluida la indemnización debida, cuando haya habido una violación. Al presentar una denuncia, las personas tienen derecho a “Ofrecer y prestar asistencia letrada profesional u otro asesoramiento y asistencia pertinentes para defender los derechos humanos y las libertades fundamentales “. Finalmente, tienen derecho a “dirigirse sin trabas a los organismos internacionales que tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales, y a comunicarse sin trabas con ellos ”.

En los últimos años, diversos documentos internacionales firmados bajo los auspicios de las Naciones Unidas y organizaciones regionales han reconocido los efectos negativos de la corrupción en la protección de los derechos humanos y el desarrollo. La *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* obliga a los Estados a establecer una amplia gama de medidas destinadas a prevenir y combatir la corrupción y promover la integridad,

<sup>60</sup> Principio 29.

<sup>61</sup> Principio 33.

<sup>62</sup> Principio 34.

<sup>63</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9, párr. 4. También está incluido en el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos y la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (Resolución 47/133 de la Asamblea General).

<sup>64</sup> Resolución 53/144 de la Asamblea General, anexo.

la transparencia y la responsabilidad en su sentido más amplio.<sup>65</sup> La Convención exige a los Estados Parte desarrollar, implementar o mantener políticas contra la corrupción coordinadas y efectivas, así como estrategias para prevenir la corrupción y evaluar la adecuación de las medidas tomadas de manera periódica. También establece que los Estados Parte deben establecer un marco legal que tipifique como delito una variedad de infracciones relacionadas con la corrupción.<sup>66</sup> El artículo 6 estipula el establecimiento de órganos eficaces para prevenir la corrupción; el artículo 7 trata sobre la convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de personas servidoras públicas; el artículo 8 insta a los Estados Parte a aplicar códigos o normas de conducta y también a tomar medidas disciplinarias o de otro tipo contra el funcionariado público que viole estos códigos o normas y el artículo 13 refiere a la promoción de la participación activa de la sociedad.<sup>67</sup>

Los instrumentos regionales más importantes relacionados con la lucha contra la corrupción incluyen la *Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción* (2003), la *Convención Interamericana contra la Corrupción* (1996)<sup>68</sup> la *Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales* (1997)<sup>69</sup> de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el *Acuerdo por el que se establece el Grupo de Estados contra la Corrupción* (GRECO) adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en 1999.

Las *Normas Universales para Combatir la Corrupción en los Servicios Policiales*, adoptadas por la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), tienen como objetivo garantizar que la policía tenga altos estándares de integridad, promover y fortalecer el desarrollo de “medidas destinadas a prevenir, detectar, castigar y erradicar la corrupción en sus servicios policiales nacionales, y a poner a disposición de la justicia a los funcionarios de policía o a los empleados de los servicios policiales que incurran en corrupción”.<sup>70</sup> Las Normas Universales exigen el establecimiento de un mecanismo, como un órgano de supervisión, para monitorear los sistemas y medidas antes mencionados y su adecuación.<sup>71</sup> Incluyen una disposición que autoriza a la Secretaría General de INTERPOL a monitorear su implementación en los países miembro. El texto completo de las Normas Universales se puede encontrar en el anexo III del presente *Manual*.

En la figura V se presenta un resumen de los diferentes tratados y principios de “derecho indicativo” y cómo se relacionan con los diferentes aspectos de la responsabilidad de la policía.

---

<sup>65</sup> El artículo 1 enumera los propósitos de la Convención: “(a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir la corrupción de manera más eficiente y eficaz; (b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; (c) Promover la integridad, la responsabilidad y la gestión adecuada de los asuntos públicos y la propiedad pública”.

<sup>66</sup> Téngase en cuenta que las secciones 9 y 10, parte II, del Código penal modelo, parte de los Códigos modelo para la justicia penal posterior a un conflicto (Vivienne O’Connor y Colette Rausch, eds., *Códigos modelo para la Justicia Penal posterior a un conflicto, vol. 1, Código penal modelo* (Washington, DC, Instituto de Prensa para la Paz de los Estados Unidos, 2007), puede brindar orientación a los redactores de leyes penales (posteriores a conflictos) sobre corrupción.

<sup>67</sup> La resolución 3/1 de la Conferencia de los Estados Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrada en Doha del 9 al 13 de noviembre de 2009, establece un mecanismo de revisión para la implementación de la Convención (CAC/COSP/2009/15, secc. I.A, resolución 3/1).

<sup>68</sup> E/1996/99.

<sup>69</sup> *Iniciativas de mejora frente a la corrupción y la integridad en los países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, no. de venta E.98.III.B.18).

<sup>70</sup> Artículo 1. La Asamblea General de INTERPOL adoptó las Normas Universales en 2002 mediante su resolución AG-2002-RES-01 en su 71º período de sesiones en Yaundé.

<sup>71</sup> Véanse los artículos 4.14 a 4.17 de las Normas Universales de INTERPOL.

Figura V. Requisitos para la rendición de cuentas de la policía en las normas internacionales

	Antes de las acciones y operativos policiales	Durante las acciones y operativos policiales	Después de las acciones y operativos policiales
<b>Vinculante</b>	<p><b>Ajuste de dirección y monitorización</b></p> <p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</p> <p>Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales</p>	<p><b>Supervisión de acciones y operativos</b></p> <p>Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes</p> <p>Resolución 34/169 por la que se aprueba el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley</p>	<p><b>Revisión y evaluación (incluidas denuncias)</b></p> <p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2)</p> <p>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción</p> <p>Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes</p>
<b>"Derecho indicativo"</b>	<p>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción</p> <p>Resolución 34/169 por la que se aprueba el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley</p> <p>Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley</p> <p>Declaración sobre el derecho y la responsabilidad de las personas, grupos y órganos de la sociedad de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos</p>	<p>Directrices para la implementación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley</p> <p>Principios básicos sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley</p>	<p>Resolución 34/169 por la que se aprueba el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley</p> <p>Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley</p> <p>Directrices para la implementación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley</p> <p>Principios básicos sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley</p> <p>Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión</p> <p>Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos</p> <p>Principios relacionados con el estatus de las instituciones nacionales</p> <p>Declaración sobre el derecho y la responsabilidad de las personas, grupos y órganos de la sociedad de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos</p>

## B. Normas regionales

Existe un cuerpo de jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la responsabilidad de los agentes individuales del Estado (en la mayoría de los casos, agentes de la policía) por malos tratos y homicidios ilegales, así como sobre la responsabilidad por la planeación y control de operaciones individuales y marcos legales adecuados para el uso de la fuerza y armas de fuego. También existen estándares regionales, como se describe a continuación.

### África

La *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*<sup>72</sup> no se refiere al derecho a reparación, pero la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos adoptó una resolución en 2006 sobre reforma policial, responsabilidad y supervisión de la policía civil en África.<sup>73</sup> El preámbulo de la resolución establece:

Preocupada por el hecho de que en muchos de los Estados africanos no existen mecanismos de supervisión policial independientes ante los que la ciudadanía pueda denunciar la conducta indebida de la policía y el abuso de sus poderes para obtener reparación y que, cuando lo hacen, dependen directamente de las autoridades policiales,

Reconociendo que las fuerzas policiales de los Estados africanos, que no cuentan con mecanismos de supervisión, requieren reformas para convertirse en instrumentos eficaces de seguridad, protección y justicia y respeto de los derechos humanos y de las personas en todo el continente,

(...)

Observando que la responsabilidad o rendición de cuentas y los mecanismos de supervisión de la actuación policial forman el núcleo de la gobernanza democrática y son cruciales para mejorar el estado de derecho y ayudar a restablecer la confianza pública en la policía; desarrollar una cultura de derechos humanos, integridad y transparencia dentro de las fuerzas policiales; y promover una buena relación de trabajo entre la policía y la ciudadanía en general,

Alentada por la iniciativa tomada en la formación del Foro Africano de Supervisión de la Policía Civil (APCOF), a través de la colaboración de la sociedad civil y agencias estatales de supervisión de la policía civil, como una iniciativa africana para promover la reforma policial y con ella la construcción y el fortalecimiento de supervisión de la policía civil en África [...].

En el artículo 3, la Comisión insta a los Estados parte de la Carta Africana a establecer, cuando no existan, mecanismos independientes de supervisión de la policía civil que incluyan la participación civil.

En [www.apcof.org.za](http://www.apcof.org.za) se pueden encontrar enlaces a la legislación regional y nacional africana, incluidas las actualizaciones recientes. El sitio web también describe las estructuras de rendición de cuentas de las agencias policiales en los países enlistados.<sup>74</sup>

<sup>72</sup>Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 1520, No. 26363.

<sup>73</sup> Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 40º período de sesiones celebrado en Banjul del 15 al 29 de noviembre de 2006.

<sup>74</sup> Angola, Botswana, República Democrática del Congo, Ghana, Kenia, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Nigeria, Sudáfrica, Swazilandia, República Unida de Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

## Europa

Los Estados Miembro del Consejo de Europa están sujetos al escrutinio del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de los Tratos o Penas Inhumanas o Degradantes. Este Comité “examinará, mediante visitas, el trato a las personas privadas de la libertad con miras a fortalecer, si es necesario, la protección de dichas personas contra la tortura y contra tratos o penas inhumanas o degradantes”.<sup>75</sup> Las delegaciones del Comité visitan a los Estados Miembro periódicamente y pueden organizar visitas adicionales *ad hoc*. Se notifica a los Estados sobre las próximas visitas, pero el Comité no tiene que especificar la hora exacta de las mismas. De conformidad con la Convención, las delegaciones tienen acceso ilimitado a los lugares de detención y el derecho de transitar dentro de esos lugares sin restricciones. Las delegaciones del Comité entrevistan a personas privadas de la libertad en privado y se comunican libremente con cualquier persona que pueda proporcionarles información. Las recomendaciones que el Comité formula con base en los hechos encontrados durante la visita se incluyen en un informe que se envía al Estado interesado. Este informe es el punto de partida para un diálogo permanente con dicho Estado. El Comité también publica extractos de sus informes generales que contienen las normas mínimas que debe observar la policía.

En 2001, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó el *Código Europeo de Ética Policial*, que es el código más elaborado del mundo de este tipo. Los principios del Código establecen que las leyes nacionales relativas a la policía deben ajustarse a los estándares internacionales de los que el país es parte, que deben ser claras y accesibles al público y que la policía debe estar sujeta a la misma legislación que la ciudadanía común. El Código contiene las siguientes disposiciones sobre rendición de cuentas:<sup>76</sup>

- La policía será responsable ante el Estado, la ciudadanía y sus representantes. Estará sujeta a un control externo eficaz;
- El control del Estado sobre la policía se dividirá entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial;
- Las autoridades públicas garantizarán procedimientos eficaces e imparciales para las denuncias contra la policía;
- Se promoverán mecanismos de rendición de cuentas basados en la comunicación y el entendimiento mutuo entre la ciudadanía y la policía;
- Los códigos de ética de la policía, basados en los principios establecidos en el Código, serán desarrollados en los Estados Miembro y supervisados por los órganos apropiados.

El Código también establece que la policía debe organizarse con miras a ganarse el respeto público; debe estar bajo la responsabilidad de las autoridades civiles; deberá ser claramente reconocible en condiciones normales; debe gozar de “suficiente independencia operativa” y debe ser responsable por las tareas realizadas. El personal policial de todos los niveles deberá “ser personalmente responsable y rendir cuentas de sus propias acciones u omisiones o de las órdenes a los subordinados”; debe haber una cadena de mando clara y “siempre debe ser posible determinar qué superior es el responsable último de los actos u omisiones del personal policial”. La policía debe estar lista para brindar al público información objetiva sobre sus actividades; la organización policial debe “contener medidas eficaces para asegurar la integridad y el desempeño adecuado del personal policial, en particular para garantizar el respeto de los derechos y libertades fundamentales de las personas”.

<sup>75</sup> Convenio europeo para la prevención de la tortura y los tratos o penas inhumanas o degradantes (Consejo de Europa, *Serie de Tratados Europeos*, no. 126), art. 1. Se puede obtener más información sobre el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes en [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int).

<sup>76</sup> Artículos 59-63.

Debe haber medidas efectivas para combatir la corrupción; las medidas disciplinarias impuestas contra el personal policial deben estar sujetas a revisión por un órgano independiente o un tribunal, y las autoridades públicas deben apoyar al personal policial que sea objeto de acusaciones infundadas en relación con sus funciones.

omisiones del personal policial”; la policía debe estar lista para brindar información objetiva sobre sus actividades al público; la organización policial debe “contener medidas eficaces para asegurar la integridad y el desempeño adecuado del personal policial, en particular para garantizar el respeto de los derechos y libertades fundamentales de las personas; debe haber medidas efectivas para combatir la corrupción; y las medidas disciplinarias impuestas contra el personal policial deben estar sujetas a revisión por un órgano independiente o un tribunal, y las autoridades públicas deben apoyar al personal policial que sea objeto de acusaciones infundadas en relación con sus funciones.

Otro documento de referencia útil, también para quienes operan fuera de la jurisdicción del Consejo de Europa, es la *Opinión del Comisionado para los Derechos Humanos sobre la determinación independiente y efectiva de las denuncias contra la policía*, emitida en 2009.<sup>77</sup>

### C. Resumen

Los tratados internacionales y regionales son vinculantes para los Estados que los han ratificado; las declaraciones y los principios brindan orientación a los Estados en la implementación de tales obligaciones. Una noción fundamental que subyace a las normas internacionales de derechos humanos es que los Estados deben permitir que las personas que viven en su territorio busquen reparación si sus derechos han sido violados. Este derecho a la reparación es fundamental para evitar la impunidad cuando los representantes del Estado violan principios de derechos humanos reconocidos internacionalmente.

La existencia del derecho a la reparación significa que los Estados deben establecer un mecanismo de recepción de denuncias, que debe ser investigado las cuales deben ser investigadas de manera exhaustiva e imparcial. Además, significa que los Estados deben iniciar investigaciones por su propia iniciativa cuando haya motivos para creer que se ha producido una falta grave. También significa que los autores del daño deben ser castigados y que las víctimas pueden recibir una indemnización.

Los estándares y normas internacionales también orientan a los oficiales de policía en el desempeño de sus funciones, y también les aconsejan sobre las conductas que deben evitar. También permiten que los órganos internos y externos, incluidos los individuos y los grupos, vigilen las acciones de la policía con miras a mejorar su integridad.

<sup>77</sup> Disponible en: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1417857&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679> (consultado el 14 de diciembre de 2009).





### III.

## Atención a denuncias contra la policía

### A. Principios generales

Una característica de un sistema de rendición de cuentas eficaz es la existencia de un procedimiento para atender las denuncias contra oficiales de policía, presentadas tanto por la ciudadanía como por otros y otras oficiales de policía. Si bien la rendición de cuentas comprende más que solo un sistema de denuncias, un sistema eficaz que goce de la confianza de la ciudadanía y de la policía por igual es un indicador importante de altos estándares de rendición de cuentas y es probable que ayude a la policía a restaurar o mejorar la confianza pública. El procedimiento debe garantizar que las denuncias se traten de forma adecuada y proporcional.

### Importancia de garantizar que la ciudadanía pueda presentar denuncias

Es crucial que la ciudadanía<sup>78</sup> pueda presentar denuncias contra la policía. En la mayoría de los países, las personas pueden presentar una denuncia directamente con la policía, generalmente ante la o el comandante de la estación o algún jefe de policía de distrito, quien luego decide los próximos pasos, que podrían incluir una investigación. Sin embargo, las y los ciudadanos pueden sentirse reacios a presentar una denuncia sobre la policía ante la propia policía. Por lo general, también se puede presentar una denuncia directamente ante la oficina del fiscal.

La ciudadanía debe estar en condiciones de presentar una denuncia contra la policía (y, de hecho, estar facilitada para hacerlo), si siente que ha sido tratada incorrectamente. Esto es importante porque:

- En ausencia de una denuncia, es poco probable que se inicie una investigación.
- Si no hay queja, la policía perderá una oportunidad potencial de aprendizaje que podría conducir a una mejora en los servicios.
- La falta de denuncia puede generar impunidad para el infractor y una cultura de impunidad a largo plazo.

No todas las denuncias se refieren a conductas indebidas de la policía; también pueden estar relacionadas con normas, directrices operativas o políticas policiales.<sup>79</sup> Estas llamadas “quejas sobre el servicio” no siempre requerirán una investigación; sin embargo, justifican una respuesta eficaz y oportuna y, al igual que cualquier otra queja, pueden brindar a la policía una oportunidad de aprendizaje.

<sup>78</sup> El personal de policía también debe estar en condiciones de presentar denuncias, por ejemplo, cuando sufre discriminación o acoso, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), *Guía sobre Policía Democrática del Asesor Superior de Policía del Secretario General de la OSCE*, 2ª ed. (Viena, 2008).

<sup>79</sup> Consejo de Europa, Comisionado para los Derechos Humanos, “Opinión del Comisionado para los Derechos Humanos sobre la determinación independiente y efectiva de las denuncias contra la policía”, documento CommDH (2009)4 (Estrasburgo, 12 de marzo de 2009).

## Importancia de garantizar que las denuncias puedan presentarse directamente a la policía y también a un organismo externo independiente

Además de asegurar que la ciudadanía pueda presentar una denuncia directamente ante la policía, deben existir alternativas como la posibilidad de presentar una denuncia ante un organismo que sea independiente de la policía o la fiscalía. Esto protegerá a quienes presenten denuncias de ser intimidados por la policía.<sup>80</sup> El organismo independiente debe ser responsable de supervisar todo el proceso de denuncias policiales. La voluntad por parte de la policía de cooperar con estas instituciones independientes contribuirá a su legitimidad, ya que demostrará que se abstiene de interferir en la investigación de las denuncias.

## Buenas prácticas para el procedimiento de denuncias

Las denuncias deben poder presentarse fácilmente, sin discriminación, y los procedimientos deben ser comprensibles.<sup>81</sup> Las denuncias deben aceptarse en cualquier estación de policía; la o el oficial de guardia debe estar obligado a aceptar la denuncia; no debe haber tarifas y, lo que es más importante, se debe garantizar la seguridad de la persona denunciante y no se le debe presionar de ninguna manera para que se abstenga de presentar la denuncia.<sup>82</sup> La persona que denuncia debe ser tratada con empatía desde el principio. Si la denuncia tiene que ver específicamente con un asunto de género, debe considerarse la posibilidad de que una funcionaria sea quien la registre.

Los ejemplos de buenas prácticas para garantizar que el sistema de denuncias sea de alto perfil y accesible contemplan:<sup>83</sup>

- Información sobre el procedimiento de denuncia en materiales publicitarios policiales.
- Exhibición prominente de información sobre el procedimiento de denuncias en todas las instalaciones policiales, particularmente en las áreas de custodia.
- Suministro de información por escrito a todas las personas detenidas en las instalaciones de la policía sobre cómo presentar una denuncia después de su puesta en libertad.
- Información sobre el procedimiento de denuncias que deben seguir las y los oficiales de policía en turno y que deben entregar a la ciudadanía que exprese descontento con la policía.
- Exhibición de información sobre el procedimiento de denuncias policiales en espacios públicos gestionados por organismos de justicia penal, incluidos los servicios de enjuiciamiento, libertad condicional, penitenciaria y judicial.

<sup>80</sup> Alemika, "Police accountability institutions and mechanisms in Nigeria [Instituciones y mecanismos de rendición de cuentas de la policía en Nigeria]" (véase nota 32 a pie de página).

<sup>81</sup> Consejo de Europa, "Opinión del Comisionado para los Derechos Humanos" (véase nota 79 a pie de página).

<sup>82</sup> Rachel Neild, *Themes and Debates in Public Security Reform [Temas y debates en la reforma de la seguridad pública]: A Manual for Public Society* [Un manual para la sociedad pública] (Washington, DC, Oficina de Washington para América Latina, 2000).

<sup>83</sup> Consejo de Europa, "Opinión del Comisionado para los Derechos Humanos" (véase nota 79 a pie de página), párr. 43.

- Exhibición de información sobre el procedimiento de denuncias policiales en espacios públicos que no pertenecen al sistema de justicia penal, incluidas las organizaciones comunitarias, de asesoramiento y de bienestar.

### Registro de denuncias

Se debe evitar en todo momento la práctica de disuadir a las personas de presentar denuncias o de negarse a aceptar o registrar denuncias.

No registrar una queja es negligencia en el cumplimiento del deber, lo cual representa una falta disciplinaria. Puede resultar útil instalar un sistema en el que se mantengan registros rastreables de todas las denuncias. Esto ayudará a evitar que las y los oficiales intenten desestimar las denuncias.<sup>84</sup>

En situaciones donde los métodos alternativos de resolución de conflictos pueden ser más efectivos que presentar una denuncia, se debe informar al denunciante. Sin embargo, si el denunciante insiste en presentar una denuncia, se le debe dar la oportunidad de hacerlo. Si el denunciante opta por un procedimiento alternativo después de haber sido completamente informado, esto también debe registrarse.

### Seguimiento de denuncias

El derecho a la reparación (véase el capítulo II anterior) obliga a los Estados a investigar las irregularidades de sus oficiales. Cada denuncia debe ser investigada, incluso si el problema parece ser menor. La investigación debe realizarse con prontitud y los investigadores deben estar en condiciones de reunir pruebas.<sup>85</sup> La acción rápida puede ser importante para evitar que se pierdan archivos y pruebas potenciales, que se mueva al personal o que los oficiales cierren filas.

A veces, una denuncia puede resolverse satisfactoriamente (en opinión tanto del denunciante como del oficial involucrado) ofreciendo una disculpa o mediante una reunión entre la persona denunciante y un/a oficial superior de policía, con o sin un mediador independiente, o mediante la oferta de un cantidad de dinero acordada para compensar el daño hecho o el dolor causado.<sup>86</sup> En principio, la mediación sólo debería considerarse si, a primera vista, no existen pruebas de hechos que den lugar a cargos disciplinarios o penales.<sup>87</sup> Tanto la persona denunciante como la policía deben aceptar la mediación en tales situaciones, lo cual también puede ayudar a restablecer la confianza.

Cuando se determina que la denuncia es infundada, la persona denunciante debe tener la oportunidad de apelar la decisión.

<sup>84</sup> Neild, *Themes and Debates in Public Security Reform [Temas y debates en la reforma de la seguridad pública]* (véase nota 82 a pie de página).

<sup>85</sup> Consejo de Europa, “Opinión del Comisionado para los Derechos Humanos” (véase nota 79 a pie de página).

<sup>86</sup> *Ibid.*, Párr. 60.

<sup>87</sup> Tamar Hopkins, *An Effective System for Investigating Complaints against Police [Un sistema eficaz para investigar denuncias contra la policía]: A Study of Human Rights Compliance in Police Complaint Models in the US, Canada, UK, Northern Ireland and Australia [Estudio sobre el cumplimiento de los derechos humanos en modelos de denuncias policiales en EE.UU., Canadá, Reino Unido, Irlanda del Norte y Australia]* (Melbourne, Victorian Law Foundation, 2009).

## Informar a la persona denunciante sobre la evolución y el resultado de la denuncia

Para la mayoría de las personas denunciantes no es fácil presentar una denuncia contra la policía y es posible que hayan tenido que superar varias barreras (prácticas, psicológicas o emocionales). Si posteriormente no se les informa sobre el resultado de la denuncia, esto puede resultar en desmoralización, frustración y pérdida de confianza en la policía. Por lo tanto, es importante establecer procedimientos para informar a las personas denunciantes sobre el progreso de la investigación. En algunos países se designa a una persona especial para este propósito. Si bien las reglas para los criterios de confidencialidad generalmente requieren que no toda la información sea revelada a quien denuncia, cierta información sobre el progreso de la investigación o sobre si se ha tomado una decisión puede ayudar a restaurar la confianza.

## Denuncias como indicador de confianza en el procedimiento

El objetivo de un procedimiento de denuncia es prevenir la impunidad y restaurar (o mejorar) la confianza pública. A menudo se observa que el número de denuncias aumenta (en lugar de disminuir) si la policía intensifica sus esfuerzos para mejorar la integridad y el procedimiento de denuncias en particular. La ausencia de denuncias no debe interpretarse como una señal de que el desempeño de la policía está cumpliendo de manera satisfactoria en general, sino que puede indicar una falta de confianza en el manejo eficaz de las denuncias.

## Buenas prácticas en relación con el procedimiento de denuncias en general

**Pruebas de procedimientos** El sistema de denuncias debe probarse periódicamente para evaluar si satisface las necesidades actuales. Además, es una buena práctica auditar todo el sistema de denuncias, incluidos los órganos donde se pueden presentar denuncias y donde se pueden investigar. Esta auditoría debe ser realizada por un órgano separado del organismo independiente que normalmente supervisa a la policía, como un instituto académico de renombre bajo los auspicios del Parlamento. Un ejemplo de esto se puede encontrar en Australia, donde el Gobierno de Victoria ha anunciado una revisión de la eficacia de todo el sistema de integridad y anticorrupción, incluido su sistema de denuncias.<sup>88</sup>

*Establecimiento de la supervisión externa de todo el sistema de denuncias policiales.* Resulta una buena práctica que un organismo externo e independiente supervise todo el sistema de denuncias y comparta con la policía la responsabilidad de la visibilidad y accesibilidad del sistema.<sup>89</sup> Para ello, este organismo debe ser informado de todas las denuncias que se presenten directamente ante la policía y también debe estar facultado para iniciar una investigación por iniciativa propia, sin que necesariamente se haya presentado una denuncia. También debe estar autorizado para intervenir e incluso repetir una investigación si esta no ha sido realizada satisfactoriamente por la policía.

*Divulgación de estadísticas de denuncias.* Revelar el número de denuncias recibidas, la naturaleza de las mismas y sus consecuencias, incluido el número de agentes que han sido sancionados y procesados penalmente, resulta una buena práctica, y de hecho una obligación,

<sup>88</sup> Completado el 31 de mayo de 2010. Véase [www.ssa.vic.gov.au/CA2571410025903D/0/579DC317D4CD4BACCA25735C000E61B4?OpenDocument](http://www.ssa.vic.gov.au/CA2571410025903D/0/579DC317D4CD4BACCA25735C000E61B4?OpenDocument) (consultado el 9 de agosto de 2010).

<sup>89</sup> Consejo de Europa, "Opinión del Comisionado para los Derechos Humanos" (véase nota 79 a pie de página).

cuando el objetivo es establecer, restaurar o mejorar la confianza de la ciudadanía.<sup>90</sup> Con demasiada frecuencia, la policía trata de mantener estas cifras alejadas de los medios de comunicación, con la impresión errónea de que esto podría afectar negativamente su imagen. De hecho, ocurre lo contrario: mostrar transparencia con respecto a todas las áreas, incluidas las fallas y los problemas, y reconocer los errores muestra que la policía está preocupada por su legitimidad y, por lo tanto, aumenta la confianza de la ciudadanía.

Un sistema de denuncias eficaz es solo una forma de implementar el derecho a la reparación. El sistema de denuncias policiales debe funcionar como complemento, pero no como alternativa, a los recursos legales privados para las faltas de conducta. Los procedimientos disciplinarios a menudo se centran exclusivamente en establecer los hechos e impartir sanciones, y en muchos países la víctima no forma parte en estos procedimientos. En tales situaciones, puede ser útil que el denunciante presente una demanda civil contra la o el oficial de policía acusado de conducta indebida o incluso contra la agencia policial; de hecho, este puede ser un mejor mecanismo de rendición de cuentas que los sistemas de denuncia policial existentes.<sup>91</sup> Los litigios civiles demuestran ser un fuerte elemento disuasorio contra futuras conductas indebidas.

## B. Investigación de la denuncia

### 1. Diagrama de flujo de denuncias

El primer paso después de que se ha presentado una denuncia es determinar si el caso requiere investigación. Como cualquier investigación puede tener graves consecuencias para la o el oficial involucrado, la decisión de iniciar una investigación debe tomarse con cuidado. En algunos países, primero se realiza una investigación exploratoria para verificar si es necesaria una investigación disciplinaria o penal. Esa investigación exploratoria puede ser realizada por la policía o por un organismo independiente siempre que se garantice que se llevará a cabo de manera justa y transparente. La ventaja de realizar una investigación exploratoria es que puede orientar la toma de decisiones y prevenir daños a la reputación de un oficial de policía declarado inocente. También puede ser contraproducente porque puede dar lugar a que no se inicie ninguna investigación, lo que resultaría en impunidad efectiva.

La investigación exploratoria puede conducir a la decisión de que la denuncia era falsa o que no hubo delito o negligencia en el deber, por ejemplo, en casos de falta de comunicación en lugar de conducta indebida. En tales casos, se debe informar a las personas denunciantes de las razones por las que no procede la denuncia. Si el caso parece estar fundamentado, debe identificarse como un caso disciplinario o penal, ya que estos requieren diferentes procedimientos de investigación. Si la investigación se refiere a una muerte bajo custodia, los investigadores civiles deben investigar como si se hubiera cometido un delito.

Los plazos exigibles para las investigaciones son críticos. Se debe dar prioridad a la entrega de documentos por parte de las agencias policiales y los investigadores deben utilizar órdenes judiciales para recopilar documentos por sí mismos cuando se produzca algún retraso.<sup>92</sup> En los

<sup>90</sup> O'Neill, "Police reform in post-conflict societies [Reforma de la policía en sociedades posconflicto]" (véase nota 1 a pie de página).

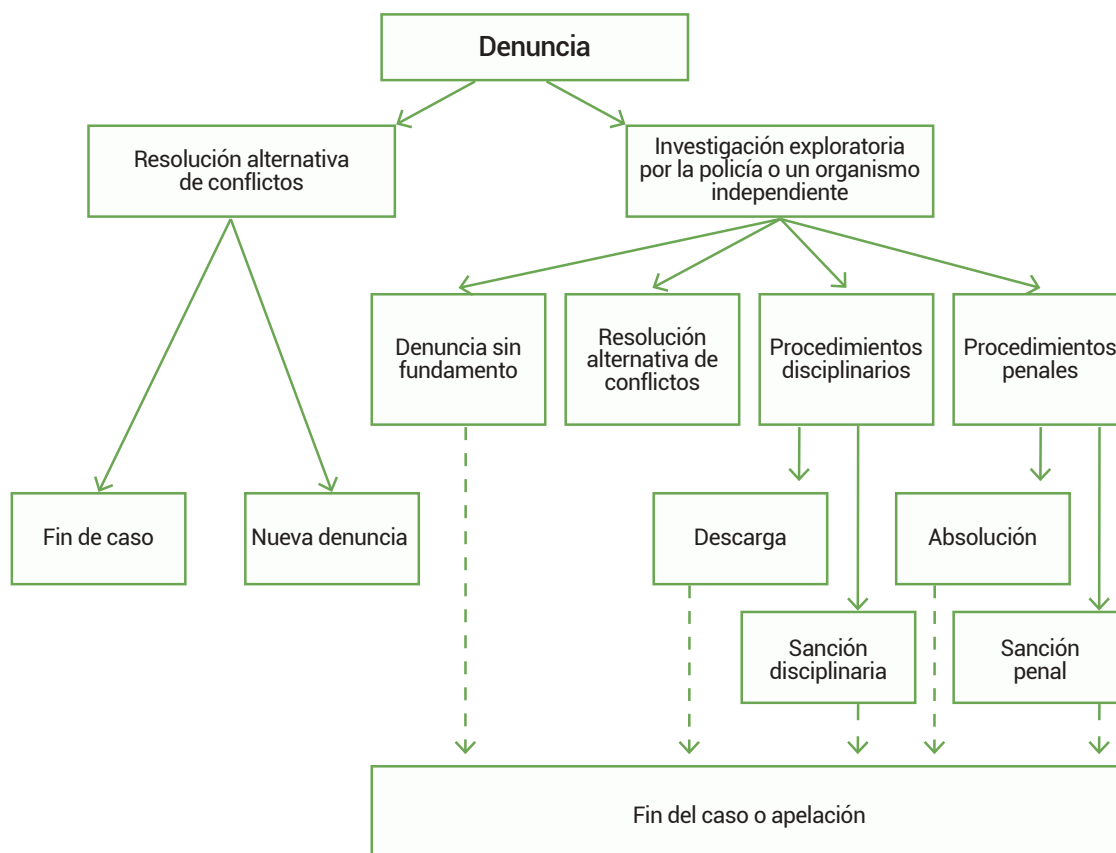
<sup>91</sup> Hopkins, *An Effective System for Investigating Complaints against Police [Un sistema eficaz para investigar denuncias contra la policía]* (véase nota 87 a pie de página).

<sup>92</sup> *Ibid.*

casos en que la persona denunciante resulte herida o la víctima ha fallecido como consecuencia de la actuación policial, la carga de la prueba recae en la policía para explicar cómo resultó lesionada la persona mientras estaba bajo custodia.<sup>93</sup> Se debe tener en cuenta la manera en que se recopila y examina el material forense. La mayoría de los organismos independientes de investigación de denuncias no tiene capacidad forense independiente, y las funciones forenses deben ser realizadas por la misma fuerza policial que está siendo investigada o debe subcontratarse a un organismo similar o agencia policial de otra jurisdicción. Garantizar la continuidad de la cadena de pruebas puede resultar engorroso y esto puede crear un terreno fértil para la corrupción. Además, con frecuencia provoca grandes retrasos en la obtención de informes forenses.<sup>94</sup>

La figura VI resume el proceso de denuncias. El proceso es exactamente el mismo para cualquier investigación de conducta policial indebida, incluidas aquellas en las que no ha habido denuncia. Por ejemplo, se pueden iniciar investigaciones exploratorias como resultado de grabaciones de video de algún oficial de policía aceptando sobornos, cuando la o el oficial no puede explicar la pérdida de sus balas o cuando es sorprendido usando drogas ilícitas. La persona denunciante también puede iniciar un proceso civil en paralelo al proceso de denuncia. El cuadro 3 contiene información sobre denuncias falsas.

Figura VI. Diagrama de flujo de denuncias



<sup>93</sup> *Ibíd.*

<sup>94</sup> Tommy Tshabalala, "Police oversight and complaints mechanism—South African experience [Mecanismo de denuncia y supervisión policial: experiencia de Sudáfrica]", documento presentado en el Taller sobre responsabilidad policial de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nairobi, 20 a 21 de julio de 2009.

### Cuadro 3. Denuncias falsas

Una denuncia no confirmada puede convertirse en una denuncia falsa, por ejemplo, si la persona denunciante busca evitar o paralizar una investigación penal o intenta evitar el pago de sanciones. En el Código Europeo de Ética de la Policía se reconoce que la policía a menudo se enfrenta a denuncias malintencionadas y se insta a los organismos policiales a apoyar a policías sujetos a acusaciones infundadas.<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Código europeo de ética de la policía, art. 34.

## 2. Diferencias entre procedimiento penal y disciplinario

Los procedimientos disciplinarios se relacionan con la conducta de agentes de policía en tanto empleados. Como todos los empleadores, las y los directores de policía tienen el derecho y el deber de ocuparse de las faltas de conducta. Dado que las y los policías son funcionarios públicos, los procedimientos disciplinarios recaen en el derecho administrativo.

Una falta disciplinaria a menudo se conoce como negligencia en el cumplimiento del deber, un término general para cualquier tipo de conducta indebida por parte de un oficial de policía que no sea un delito penal según lo define la ley penal nacional, incluidas conductas indebidas, como realizar actividades privadas durante el horario laboral, ser descortés con colegas o miembros de la ciudadanía, usar equipo de la agencia para beneficio privado, abusar del alcohol, acosar o intimidar a colegas, insubordinarse y cometer faltas de respeto a los procedimientos operativos normativos. Una infracción de los procedimientos operativos normativos específicos puede constituir un delito penal, por ejemplo, si algún oficial de policía hace un uso excesivo de la fuerza. Además, si un/a oficial no cumple con los procedimientos operativos normativos, por ejemplo, al no registrar adecuadamente a una persona detenida, si bien esto constituye técnicamente una negligencia en cumplimiento del deber, puede facilitar delitos graves, incluidas violaciones de derechos humanos, como la tortura bajo custodia. A veces, la falta disciplinaria puede ser más fácil de probar que el delito penal y, por tanto, puede constituir la primera etapa del proceso de rendición de cuentas.

Existen algunas diferencias entre los procedimientos disciplinarios y penales que pueden afectar los derechos del presunto infractor, sobre todo el derecho a la presunción de inocencia y el derecho a un juicio justo. En los procedimientos disciplinarios, el supervisor puede, por ejemplo, ordenar a la persona acusada que entregue su libro de registro (un cuaderno que se utiliza como registro de las acciones tomadas y las declaraciones recopiladas), aunque esto pueda llevar a una situación en la que el acusado esté incriminándose a sí mismo. Además, aunque las entrevistas con las personas sospechosas deben respetar la presunción de inocencia tanto en los procedimientos disciplinarios como penales, la falta de cooperación de las personas no sospechosas para con organismos externos podría constituir una falta disciplinaria.

Las reglas de prueba son más estrictas en los procesos penales. Según el derecho penal, la responsabilidad por el delito debe demostrarse más allá de toda duda razonable, mientras que en el contexto de los procedimientos disciplinarios es suficiente demostrar que es probable que la infracción haya ocurrido y haya sido cometida por el oficial en cuestión. Depende del

oficial demostrar lo contrario. Una denuncia que no ha sido probada aún puede registrarse en el archivo de personal del oficial (y puede servir como una advertencia temprana (véase el capítulo III.C más abajo)).

Siempre que exista un indicio de que una infracción puede constituir un delito penal, esto debe informarse inmediatamente a las autoridades de investigación y enjuiciamiento y puede iniciarse una investigación penal. En algunas jurisdicciones, cuando una investigación disciplinaria conduce a una investigación penal, el procedimiento disciplinario debe congelarse hasta que se disponga de los resultados de la investigación penal. Sin embargo, si hay información de que se ha cometido un delito, pero las autoridades de investigación penal encuentran que no hay pruebas suficientes para acusar al oficial sospechoso, éste aún puede ser sometido a procedimientos disciplinarios. En cambio, utilizar información obtenida bajo un proceso disciplinario en un proceso penal es más problemático ya que, como se discutió, esto puede involucrar información que los investigadores no habrían podido obtener bajo la normativa penal.

Una vez finalizada la investigación, sus conclusiones se envían al cuerpo de supervisión de policía en el caso de procedimientos disciplinarios, o al fiscal, si se trata de delitos penales. Si se envía a la oficina del fiscal, los procesos son similares a los procedimientos penales comunes, aunque los oficiales de policía pueden enfrentarse a sanciones más severas por un delito cometido durante el desempeño de sus funciones.<sup>95</sup> En algunos casos, por ejemplo algunas ciudades de los Estados Unidos de América, existe una unidad separada dentro de la oficina del fiscal para tratar las denuncias contra la policía.<sup>96</sup>

En el caso de procedimientos disciplinarios, algunos sistemas permiten que un funcionario superior designe paneles disciplinarios *ad hoc*, cuya composición la persona acusada puede tener derecho a impugnar. En la mayoría de los sistemas, los policías que enfrentan sanciones disciplinarias por encima de cierto nivel pueden designar a alguna persona para que actúe en su defensa, ya sea un/a compañero oficial o un/a abogado independiente. Los sindicatos de la policía pueden proporcionar abogados defensores o financiar asesoramiento legal profesional. En los sistemas en los que no se permite al acusado elegir a su abogado defensor, existe el riesgo de que se viole el derecho a la defensa.

Las sanciones aplicables en un proceso disciplinario generalmente van desde advertencias verbales, advertencias escritas, recortes de salario, trabajo sin paga y descenso en la escala laboral hasta el despido, y generalmente son menos intrusivas que las sanciones penales como multas o encarcelamiento. Debe existir el derecho a apelar las conclusiones de la audiencia disciplinaria; en la mayoría de los países ésta se realiza mediante una presentación por escrito. *El Código Europeo de Ética de la Policía* exige que las decisiones disciplinarias estén sujetas a revisión por un órgano independiente o un tribunal.

En el cuadro 1 se resumen las diferencias entre procedimientos disciplinarios y penales.

<sup>95</sup> Por ejemplo, en los Países Bajos, los oficiales de policía se enfrentan a sanciones agravadas por delitos cometidos durante el desempeño de sus funciones.

<sup>96</sup> Consejo de Europa, "Opinión del Comisionado para los Derechos Humanos" (véase nota 79 a pie de página). Esto es particularmente relevante en países con un sistema de derecho civil, donde la policía trabaja en estrecha colaboración con el fiscal, lo que puede conducir a investigaciones sesgadas o investigaciones percibidas como sesgadas. Véase también el capítulo I.C.



Tabla 1. Diferencias entre procedimientos disciplinarios y penales

	Procedimientos disciplinarios	Procedimientos penales
Marco legal	Derecho administrativo (empleado vs empleador o más específicamente, servidor público vs administración)	Derecho penal (sospechoso vs Estado)
Estatus	Sospechoso o acusado	Sospechoso
Derechos	Presunción de inocencia Juicio justo	Presunción de inocencia Juicio justo
Obligaciones	El personal está obligado a cooperar, por ejemplo, revelando expedientes y otras piezas de información relacionadas con el trabajo que pueden ser autoincriminatorias.	Sin obligaciones
Reglas de evidencia	Balance de probabilidades	Más allá de toda duda razonable
Resultado	Decisión (por un superior o un panel disciplinario)	Veredicto (del tribunal penal)
Sanción máxima	Despido <sup>a</sup>	Encarcelamiento
Apelación	Con el siguiente supervisor En última instancia, tribunal administrativo	Procedimientos comunes de apelación en derecho penal

<sup>a</sup>Pocos países permiten la detención en virtud de procedimientos disciplinarios.

En la práctica, un/a oficial puede ser sometido a un procedimiento disciplinario y luego derivado a uno fiscal si, al parecer, se ha cometido un delito. Es probable que el oficial sea suspendido (una medida disciplinaria) en espera del resultado de los procedimientos judiciales. Incluso si el tribunal lo absuelve, es posible que se considere que el acusado ya no es apto para el servicio policial y no sea reintegrado. Esto solo es aceptable si los resultados de la investigación disciplinaria permiten el despido.

### 3. Asuntos internos de la policía u órganos de denuncia independientes

La investigación de denuncias contra oficiales de policía presenta desafíos específicos. Las y los oficiales de policía conocen bien el sistema de justicia penal, están familiarizados con la mecánica y las debilidades de las investigaciones y pueden conocer a las personas que llevan a cabo la investigación.

Es fundamental que la policía no investigue a sus colegas inmediatos tanto para evitar cualquier conflicto de intereses como para garantizar que la ciudadanía considere que la investigación es imparcial y no sesgada, lo cual podría contribuir a restaurar la confianza pública. Si no hay otras opciones disponibles, entonces, como mínimo, las y los oficiales investigadores deben provenir de una rama o región diferente y de un rango más alto que el oficial u oficiales investigados. Para evitar que el oficial denunciado influya, supervise o indague sobre la investigación, ésta debe realizarse en una oficina diferente.

Algunas agencias policiales han establecido unidades de asuntos internos separadas para llevar a cabo las investigaciones (disciplinarias o penales); suele recurrirse a ellas para investigar infracciones más graves y las infracciones leves (como mala educación o falta de puntualidad) quedan a discreción del supervisor del oficial. La Oficina de Servicios Policiales Orientados a la Comunidad del Departamento de Justicia de los Estados Unidos publicó una guía en 2009 sobre el papel fundamental de las unidades de asuntos internos en la reconstrucción de la confianza de la comunidad después de que ha ocurrido una conducta indebida. La guía se centra en la creación de un sistema eficaz de asuntos internos para agencias de cualquier tamaño o tipo.<sup>97</sup> El establecimiento de una rama especializada dentro de la policía judicial puede resultar útil en los países donde se realizan investigaciones penales.

En los países que cuentan con un organismo de denuncia policial independiente en general se acepta que este tenga la facultad y la capacidad para realizar investigaciones de manera autónoma, en lugar de delegar las investigaciones a la policía. La autoridad de un organismo independiente de denuncias se vería seriamente comprometida si su función fuera únicamente recibir denuncias sin poder actuar en consecuencia. Los organismos de denuncia independientes se analizarán con más profundidad en el capítulo IV.

#### 4. Protección de testigos

Los testigos y denunciantes a veces pueden tener miedo de comparecer, por ejemplo, cuando existe peligro de represalias por parte de la policía o las fuerzas armadas. Por lo tanto, las medidas de protección a testigos son cruciales, sobre todo, pero no exclusivamente, en situaciones posteriores a conflictos. Es responsabilidad del Estado garantizar dicha protección a fin de que las víctimas y testigos se presenten a contar su historia para que se haga justicia y se evite la impunidad.<sup>98</sup>

Las medidas de protección se dividen en tres categorías amplias y deben aplicarse con base en una evaluación de riesgos y un análisis de amenazas:

1. *Protección en la fase inicial.* Las principales prácticas en la fase inicial suelen ser mantener el anonimato del testigo y proteger la información proporcionada.
2. *Medidas de protección en los juzgados.* En los tribunales a menudo se utiliza tecnología moderna (cámaras, distorsionadores de voz).
3. *Entrada en un programa de protección de testigos.* Un programa de protección de testigos proporciona el más alto nivel de seguridad.

En principio, una denuncia debe presentarse a nombre del denunciante, pero cuando esto sea demasiado peligroso, debe ser posible presentar una denuncia anónima. En aras de respetar los derechos del sospechoso, la identidad del denunciante debe registrarse en algún lugar, por ejemplo, con el juez que preside la investigación. En un caso extremo, la identidad del testigo podría quedar registrada únicamente en una institución fuera del país, por ejemplo, las Naciones Unidas.<sup>99</sup> Alternativamente, si el denunciante se niega a dar a conocer su identidad (en el caso de una denuncia presentada ante un organismo independiente) pero la denuncia es seria y existen bases para ello, el organismo debe considerar la realización de una investigación por su propia iniciativa para verificar si la información puede ser procesada y potencialmente remitida para enjuiciamiento.

<sup>97</sup> *Fomento de la confianza entre la policía y los ciudadanos a los que sirven* (véase nota 12 a pie de página).

<sup>98</sup> El compromiso de desarrollar políticas de protección de testigos también se establece en la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: Afrontar los desafíos del siglo XXI, resolución 55/59 de la Asamblea General, anexo, párr.

<sup>99</sup> Basado en comunicación personal con Kees Hindriks, ex comisionado de policía, consultor internacional.

Un programa de protección de testigos es un “sistema formal, diseñado para proporcionar un conjunto completo de protección física y apoyo psicosocial a los participantes, ya sean testigos o personas asociadas”.<sup>100</sup> La implementación de un esquema de protección de testigos es compleja. Las organizaciones no gubernamentales pueden desempeñar un papel importante a la hora de ofrecer protección, por ejemplo, acompañamiento constante a los testigos y revelación de casos de acoso de testigos. Sin embargo, no tienen la autoridad legal o la capacidad para ofrecer una protección integral. Por tanto, la protección de los testigos debe ser garantizada por el Estado.

Existe una variedad de métodos que pueden utilizarse para proteger a un testigo, el más radical e intrusivo de los cuales es el cambio de identidad y apariencia. La protección de los testigos debe incluir una evaluación de riesgos para familiares y amigos cercanos.

Un testigo que esté considerando emitir una declaración debe conocer los riesgos: “Los testigos tienen muchos motivos diferentes para testificar. Algunos de los motivos más predominantes encontrados son hablar en nombre de quienes han muerto, decirle al mundo la verdad sobre lo sucedido y buscar justicia en el presente y con la esperanza de que tales delitos no vuelvan a ocurrir. Para honrar estos motivos, pueden estar dispuestos a correr riesgos sustanciales a fin de testificar. En última instancia, esa decisión es suya y se les debe dar la oportunidad de tomarla de manera informada”.<sup>101</sup>

### C. Aprender de las denuncias

En general, se acepta que la investigación de una denuncia debe ir seguida de un análisis de datos para identificar las causas subyacentes de la conducta indebida que podrían dar lugar a una recurrencia.<sup>102</sup> Las causas pueden incluir falta de supervisión adecuada, condiciones de trabajo inaceptables, falta de capacitación y equipo y leyes e instrucciones ambiguas. Resulta útil revisar periódicamente las instrucciones y los procedimientos operativos normativos y, cuando se trate de cuestiones de género, invitar a las asociaciones policiales femeninas y otras asociaciones de personal policial a identificar posibles reformas.<sup>103</sup>

Los datos de las denuncias también se pueden utilizar para identificar las áreas operativas donde es más probable que ocurra el abuso de los poderes policiales y también qué oficiales están sujetos a un número inusualmente alto de acusaciones.<sup>104</sup> Algunos países han desarrollado “sistemas de alerta temprana” para monitorear el comportamiento de oficiales y responder a él antes de que se intensifique al grado de infracción disciplinaria o delito penal.<sup>105</sup> Como supervisores directos, las y los directores de policía desempeñan un papel crucial en la solución de problemas potenciales en una etapa temprana.<sup>106</sup>

<sup>100</sup> Definición cortesía de John Ralston, Director Ejecutivo, Instituto de Investigaciones Criminales Internacionales.

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> “Civilian oversight of policing: lessons from the literature [Supervisión civil de la actuación policial: lecciones de la literatura]” (véase nota 17 a pie de página).

<sup>103</sup> Megan Bastick y Kristin Valasek, eds., “Police reform and gender [Reforma policial y género]”, Nota práctica 2, *Gender and Security Sector Reform Toolkit [Conjunto de herramientas para la reforma del sector de la seguridad y el género]*, Megan Bastick y Kristin Valasek, eds. (Ginebra, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa e Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, 2008).

<sup>104</sup> David Bruce y Rachel Neild, *The Police That We Want [La policía que queremos]: A Handbook for Oversight of Police in South Africa [Manual para la supervisión de la policía en Sudáfrica]* (Johannesburgo, Centro para el estudio de la violencia y la reconciliación, Open Society Foundation for South Africa y Open Society Justice Initiative, 2005).

<sup>105</sup> Jack R. Greene y otros, *Police Integrity and Accountability in Philadelphia [Integridad y responsabilidad de la policía en Filadelfia]: Predicting and Assessing Police Misconduct [Predicción y evaluación de conductas indebidas de la policía]*, documento No. 207823 (diciembre de 2004). Disponible en [www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/207823.pdf](http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/207823.pdf).

<sup>106</sup> Samuel Walker, Stacy Osnick Milligan y Anna Berke, *Strategies for Intervening with Officers through Early Intervention Systems [Estrategias para intervenir con agentes mediante sistemas de intervención temprana]: A Guide for Front-Line Supervisors [Una guía para supervisores de primera línea]* (Washington, DC, Estados Unidos, Departamento de Justicia, Foro de Investigación Ejecutiva de la Policía, 2006).

Además, las denuncias son un indicador de las relaciones generales entre la policía y la comunidad, de modo que se puede aprender una lección de cada denuncia, incluso cuando no esté fundamentada. “La investigación y el análisis estadístico y empírico de las denuncias son de fundamental importancia para una actuación policial democrática y responsable. Un [organismo independiente de denuncias policiales] estará idealmente situado en los puntos donde las operaciones policiales y las experiencias de la comunidad se cruzan y, por lo tanto, podrá brindar a la policía y a la ciudadanía asesoramiento informado sobre cómo mejorar la eficacia de los servicios policiales y las relaciones entre la policía y la comunidad”.<sup>107</sup>

## D. Resumen

Con el fin de hacer efectivo el derecho a la reparación, la ciudadanía debe poder presentar una denuncia por conducta policial indebida. El procedimiento para presentar una denuncia debe ser fácil y las instalaciones para presentar las denuncias deben estar disponibles en todas las estaciones de policía. Además, debería haber un organismo de denuncias policiales que sea independiente tanto de la policía como de la fiscalía. Todas las denuncias presentadas deben ser registradas por el organismo independiente.

El objetivo principal del sistema de denuncias policiales es evitar la impunidad por la mala conducta de la policía para que la confianza pública en ella pueda restablecerse o fortalecerse, un objetivo que debe reflejarse en la organización del sistema. Como se indicó anteriormente, en algunos casos una denuncia puede resolverse mediante una disculpa u otra forma de resolución alternativa de conflictos, lo que en principio debe considerarse solo en los casos en que, a la luz de la denuncia, no haya pruebas de hechos que den lugar a sanciones disciplinarias o penales y si tanto el denunciante como la policía están de acuerdo.

En todas las demás situaciones, una denuncia presentada debe investigarse de inmediato y se debe notificar al denunciante del resultado. Además, debe existir la posibilidad de apelar. Si la denuncia constituye negligencia en cumplimiento del deber, debe investigarse mediante procedimientos disciplinarios. Sin embargo, si la denuncia se refiere a un delito penal, debe tratarse de acuerdo con los procedimientos penales.

La denuncia puede ser investigada por la policía o por un organismo independiente. Se recomienda que los casos graves sean investigados por un organismo independiente para evitar la injerencia de la policía en la investigación. Además, el organismo independiente debe supervisar todas las investigaciones, incluidas las realizadas por la policía. Las investigaciones realizadas por la policía deben aplicar ciertas salvaguardias para evitar que la investigación sea manipulada. Es importante instalar medidas de protección eficaces para denunciantes y testigos.

El objetivo del sistema de denuncias no es solo identificar las irregularidades y sus responsables, sino también establecer las causas de las mismas para evitar que se repitan. Esto puede dar lugar a enmiendas en las leyes y reglamentos, instrucciones mejor formuladas, mejoras en la capacitación y supervisión y un seguimiento específico de unidades o funcionarios particulares. Los mandos policiales deben asumir la responsabilidad de prevenir la conducta indebida en todo momento.

<sup>107</sup> Consejo de Europa, “Opinión del Comisionado para los Derechos Humanos” (véase nota 79 a pie de página), párr. 87.

A continuación se describen sugerencias sobre cómo abordar los desafíos que surgen en relación con las denuncias contra la policía y las investigaciones:

### Desafío

### Recomendaciones y sugerencias

La ciudadanía no puede presentar una denuncia o no puede presentar denuncias sobre ciertos problemas

- Eliminar obstáculos que impiden a la ciudadanía presentar denuncias (como distancia, tarifas, discriminación).
- Asegurar que la ciudadanía sepa que puede presentar una denuncia y cómo hacerlo.
- Garantizar que la ciudadanía pueda presentar una denuncia en cada estación de policía.
- Establecer números de teléfono gratuitos o direcciones postales gratuitas para comunicar denuncias.
- Garantizar que la o el oficial de guardia esté obligado a aceptar la denuncia.
- Registrar cualquier denuncia que se presente contra la policía.
- Tipificar la negativa a aceptar una denuncia como una falta disciplinaria.

La policía no coopera (en las investigaciones de las denuncias)

- Garantizar que la ciudadanía pueda presentar una denuncia en un lugar que no sea una estación de policía, incluidos los organismos independientes.
- Establecer medidas de protección eficaces, incluidos procedimientos sobre cómo tratar las denuncias anónimas.
- Establecer un plan eficaz de protección de testigos.
- Tipificar como falta disciplinaria prioritaria la negativa a recibir una denuncia o disuadir a un miembro de la ciudadanía de presentarla.
- Tipificar como falta disciplinaria prioritaria el comportamiento grosero hacia denunciantes.
- Explicar a oficiales de policía el valor de tener un sistema de denuncias justo y eficaz.
- Velar por que la supervisión de las denuncias contra la policía sea competencia de un organismo independiente; esto significa que todas las denuncias deben registrarse ante el organismo independiente, incluidas las que son investigadas por la policía, y que dicho organismo puede intervenir si la denuncia no se investiga adecuadamente.
- Divulgar las estadísticas de denuncias.

**Desafío****Recomendaciones y sugerencias**

El número de denuncias es bajo

- Evitar rigurosamente la complacencia.
- Capacitar al personal policial para la recepción y atención de denuncias.
- Asegurar que la ciudadanía pueda presentar una denuncia en cualquier estación de policía y que el oficial de policía de turno esté obligado a aceptar la denuncia.
- Tipificar la negativa a aceptar una denuncia como una falta disciplinaria.
- Establecer un sistema de seguimiento y localización para todas las denuncias.
- Informar a denunciantes sobre el progreso y el resultado.
- Autorizar al organismo independiente a supervisar el sistema de denuncias policiales.
- Realizar regularmente pruebas de control independientes sobre el sistema de denuncias.
- Garantizar que las estadísticas sean confiables y que exista una clara distinción entre denuncias presentadas, fundamentadas y no fundamentadas, y que se indica el nivel de confianza de la ciudadanía (véase también el capítulo v.C).

La policía no coopera (en las investigaciones de las denuncias)

- Establecer una unidad separada que se encargue de investigar las denuncias (como un departamento de asuntos internos); asegurarse de que dicha unidad cuente con los recursos necesarios y personal bien capacitado y de alta integridad.
- Asegurar que el organismo independiente tenga poderes suficientes, en particular de citación, para hacer efectiva la cooperación.
- Observar qué oficiales tienden a no cooperar (por ejemplo, quienes siempre realizan investigaciones insatisfactorias).
- Considerar la posibilidad de tipificar la falta de cooperación de testigos como una falta disciplinaria.
- Establecer plazos obligatorios para la investigación.
- Asegurar que todos los métodos de investigación criminal puedan usarse para investigaciones criminales.
- Asegurar que las investigaciones se lleven a cabo de manera justa, proteger los derechos del acusado y permitirle la defensa legal y la apelación.

## Desafío

## Recomendaciones y sugerencias

La policía intenta resolver todas las denuncias mediante una resolución alternativa de conflictos para evitar cargos

- Establecer criterios claros sobre los casos en que puede aplicarse la resolución alternativa de conflictos: en principio, solo cuando, a primera vista, no haya pruebas de hechos que den lugar a cargos disciplinarios o penales y tanto el denunciante como la policía estén de acuerdo.
- Llevar un registro de todos los casos en los que se haya utilizado una resolución alternativa de conflictos.
- Evaluar el caso y su resolución con el denunciante después de un determinado intervalo de tiempo.

Los procedimientos disciplinarios se aplican de manera injusta (especialmente contra oficiales subalternos)

- Tipificar la aplicación ilegítima de procedimientos disciplinarios (como el hecho de que un superior que use reglas disciplinarias ilegalmente para castigar a un subordinado) como una falta disciplinaria.
- Garantizar que la información de las investigaciones disciplinarias se utilice únicamente en los procedimientos penales en la medida en que respeten los derechos del sospechoso.
- Garantizar que las decisiones disciplinarias puedan ser apeladas en los tribunales.

Los procedimientos disciplinarios tienen como objetivo proteger al oficial de policía y no a la víctima

- Garantizar que el objetivo de la investigación sea descubrir la verdad, en aras de mejorar o restaurar la confianza pública.
- Garantizar que, en situaciones en las que la persona denunciante resulte herido o la víctima fallezca, la carga de la prueba recaiga en la policía para explicar cómo sucedió.
- Garantizar que, en situaciones de muerte bajo custodia, la carga de la prueba recaiga en la policía para explicar cómo sucedió.
- Tipificar como falta disciplinaria la injerencia en las investigaciones con la intención de protegerse a sí mismo o a sus propios oficiales de forma ilegítima.
- Garantizar que los líderes de la policía sigan las recomendaciones sobre medidas disciplinarias; de lo contrario, la dirección de la policía tiene la obligación de explicar por qué están en desacuerdo.
- Garantizar que las decisiones disciplinarias puedan ser apeladas en los tribunales.

Los procedimientos disciplinarios y penales tienen como único objetivo eliminar la "manzana podrida" y proceder de la misma forma que antes

- Garantizar que la omisión por parte de la dirección policial de las recomendaciones previstas para prevenir conductas indebidas en el futuro tenga repercusiones y pueda dar lugar a sanciones disciplinarias.





## IV. Antes y después de las acciones y operativos policiales: establecimiento de órganos independientes de supervisión y denuncia policial

### A. Independencia

Para que la responsabilidad o rendición de cuentas de la policía sea completamente efectiva, debe involucrar a múltiples actores e instituciones que desempeñen distintos roles, con el fin de garantizar que la policía opere en beneficio del interés público. Dado que estos actores e instituciones a menudo representan intereses particulares, es fundamental contar con una institución independiente complementaria que supervise todo el sistema. Los órganos independientes incluyen instituciones nacionales de derechos humanos, también conocidas como comisiones de derechos humanos, que operan con arreglo en los Principios de París, como se discute en el capítulo II.<sup>108</sup> Además, algunos países han establecido órganos específicos de la policía, como juntas de policía, comisiones de servicio policial y órganos independientes de denuncias policiales.

La *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* exige la existencia de órganos o personas independientes (especializados en el combate a la corrupción mediante la aplicación de la ley) que puedan “desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas” (artículo 36). Para ello, el organismo independiente debe tener total discreción en el desempeño o ejercicio de sus funciones y no estar sujeto a la dirección o control de un ministro o de ninguna otra parte.<sup>109</sup> En principio, debe presentar resultados una vez realizado su trabajo, cuando rinde cuentas al Parlamento (en lugar de al ejecutivo).

Además, la independencia se mantiene mejor si el organismo tiene un sustento legal, en lugar de establecerse mediante un decreto. Algunos órganos de supervisión policial independientes están sujetos a la ley policial, lo que puede comprometer la percepción pública de la independencia del organismo. El organismo independiente también debería recibir financiación suficiente, aparte del presupuesto de la policía.<sup>110</sup> Por último, debe existir un proceso de designación justo y transparente para las personas comisionadas o concejales del organismo, así como para su personal, que debe basarse en el mérito y no en la afiliación política o de cualquier otra índole.<sup>111</sup>

Preferiblemente, las personas comisionadas deben ser nombradas solo por un período de tiempo fijo, con un procedimiento estricto para su remoción.<sup>112</sup>

<sup>108</sup> Un sitio web informativo sobre instituciones nacionales de derechos humanos está disponible en [www.nhri.net](http://www.nhri.net).

<sup>109</sup> Basado en comunicación personal con Martin Hardy, Director de Investigaciones, Oficina de Integridad Policial, Melbourne, Australia.

<sup>110</sup> Shahindha Ismail, “Comisión de Integridad de la Policía de Maldivas”, *Boletín de la Red para la Mejora de la Policía en el Sur de Asia* (NIPSA), vol. 1, No. 2 (diciembre de 2009).

<sup>111</sup> El nombramiento como Director de la Oficina de Integridad Policial (Melbourne, Australia) está condicionado a haber cumplido los requisitos para ser nombrado juez del Tribunal Superior, Supremo, del condado o equivalente.

<sup>112</sup> Por ejemplo, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los comisionados de la Comisión Independiente de Denuncias contra la Policía (IPCC) tienen un plazo fijo legal, no solo para aportar nuevas perspectivas, sino también para evitar cualquier complacencia, productiva o no, debido a un período de tiempo demasiado largo para que se desarrolle una relación entre la policía y los comisionados. Basado en comunicación personal con el Comisionado de IPCC Davies.

### Criterios de independencia:

- Total discreción en el ejercicio de funciones o poderes
- Respaldo legal
- Presentación de informes directamente al Parlamento
- Financiamiento independiente
- Proceso transparente, basado en el mérito, para el nombramiento de personas comisionadas y personal

La independencia se logra mejor si las personas comisionadas y el personal desempeñan sus funciones con el más alto grado de integridad y profesionalismo. Las y los comisionados, en particular, también deben “reflejar la sociedad plural” (como se establece en los Principios de París), lo que significa que los grupos minoritarios étnicos y religiosos deben estar representados. También es deseable una representación igualitaria de hombres y mujeres.

La contratación de nuevas personas comisionadas e investigadoras tiene importantes implicaciones para la percepción de independencia del organismo, teniendo especial importancia quién decide los procesos de contratación y cuándo se inician los nuevos. La escasa contratación puede indicar un compromiso político débil; lo mismo cuando los órganos de supervisión tienen que operar sin una persona titular o con un número de personas comisionadas menor al requerido durante un tiempo considerable.<sup>113</sup>

Seleccionar oficiales de personal adecuados que cumplan con los criterios de independencia presenta un desafío particular. Los organismos independientes recién establecidos a menudo tienen que contratar a algunos oficiales de policía debido a su experiencia única en la realización de investigaciones, lo que no se puede adquirir de otra manera. En tales casos, se recomienda que el organismo de supervisión contrate oficiales de policía de regiones distintas de la que opera y, si es posible, sólo personal retirado.

Las personas comisionadas y el personal deben estar bien preparados para realizar su trabajo. Deben tener, o adquirir, un conocimiento sólido de la actividad policial a fin de evitar expectativas poco realistas o simpatizar indebidamente con la policía, lo que resultaría en falta de imparcialidad con respecto a la policía o las personas denunciantes. Además, dicho personal debería recibir formación específica en materia de género y e incorporación de la perspectiva de género.<sup>114</sup>

El propio órgano de supervisión debe estar sujeto a una supervisión rigurosa. Debe informar directamente al Parlamento y sus reportes deben hacerse públicos. Siempre que sus medidas requieran el uso de poderes especiales, por ejemplo, para arrestar a alguien o realizar un registro domiciliario, debe estar sujeto a la debida autorización, y el organismo debe rendir cuentas de sus acciones de manera posterior. De hecho, todos los principios de rendición de cuentas de la policía se aplican por igual a los órganos de investigación independientes. Se recomienda el escrutinio del organismo independiente, especialmente cuando tiene discreción en el uso de poderes especiales, como el poder de registro y decomiso. A modo de ejemplo, el Monitor de Investigaciones Especiales en Victoria, Australia, examina de

<sup>113</sup> Sean Tait, “Policing oversight and complaints mechanisms: an overview of past experience and current debates in Africa”, unpublished manuscript [Vigilancia policial y mecanismos de denuncias: una visión general de la experiencia pasada y los debates actuales en Africa], manuscrito inédito, 2009.

<sup>114</sup> Véase también Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (publicación de las Naciones Unidas, no. de venta: E.06.IV.16), pág. 148, que exige la capacitación y los recursos necesarios para que las autoridades especializadas lleven a cabo sus tareas.

forma independiente el desempeño de la Oficina Independiente de Integridad de la Policía y supervisa el uso de sus poderes.<sup>115</sup>

Un organismo independiente no puede funcionar correctamente sin el apoyo del poder ejecutivo y del Parlamento, por lo que el ejecutivo no solo debe aceptar, sino también facilitar el trabajo de quien resulta responsable de su escrutinio. Los organismos independientes deben lograr un equilibrio entre mantener su independencia y, al mismo tiempo, garantizar el apoyo de las autoridades políticas y del liderazgo policial, ambos importantes para su credibilidad, pero también para su eficacia e impacto potenciales.<sup>116</sup>

## B. Mandatos de los órganos independientes de supervisión y denuncia de la policía

Los órganos independientes de supervisión de la policía, tal como existen actualmente, tienen mandatos diferentes. Algunos se enfocan en recibir, investigar y / o registrar denuncias; algunos tienen funciones generales de supervisión (sobre el desempeño de la policía en general, usualmente sin enfocarse en casos específicos); algunos brindan orientación sobre políticas para el despliegue policial; algunos se enfocan en cuestiones de personal, por lo general centrándose específicamente en la selección y nombramiento del Jefe de Policía nacional; algunos se concentran en la supervisión de la detención policial y otros tienen un mandato que combina algunas o todas estas funciones.

Los órganos de supervisión policial independientes tienen varios mandatos:

1. Atención a las denuncias
2. Supervisión general: revisión del cumplimiento operativo y de políticas
3. Establecimiento de directrices: establecimiento de políticas y prioridades
4. Gestión de personal: “contratación y despido”
5. Supervisión de los centros de detención

La atención a las denuncias y la supervisión general son funciones de evaluación destinadas a corregir o castigar la conducta indebida, mientras que el establecimiento de directrices y la gestión del personal son funciones destinadas a proporcionar orientación y prevenir la conducta indebida. La supervisión de los centros de detención es una combinación de la evaluación después de los operativos y la impartición de instrucciones previas. Las evaluaciones resultantes de la atención a las denuncias y la supervisión general también aportan información para nuevos procedimientos y políticas destinadas a prevenir la recurrencia de problemas en el futuro. Un solo organismo independiente puede realizar las cinco funciones o un organismo de supervisión especializado puede manejar las denuncias. En cualquier caso, para una rendición de cuentas eficaz por parte de la policía, es fundamental que un organismo independiente tenga el mandato de atender las denuncias contra la policía.

<sup>115</sup> Véase [www.justice.vic.gov.au/wps/wcm/connect/DOJ+Internet/Home/About+Us/Our+Organisation/Justice+Agencies/ JUSTICE+-+Office+of+the+Special+Investigations+Monitor](http://www.justice.vic.gov.au/wps/wcm/connect/DOJ+Internet/Home/About+Us/Our+Organisation/Justice+Agencies/ JUSTICE+-+Office+of+the+Special+Investigations+Monitor) (consultado el 14 de diciembre de 2009).

<sup>116</sup> Annika S. Hansen, “Strengthening the police in divided societies—empowerment and accountability in Bosnia-Herzegovina [Fortalecimiento de la policía en sociedades divididas: empoderamiento y rendición de cuentas en Bosnia-Herzegovina]”, *Policing and Society*, vol. 18, no. 4 (2008), págs. 339-361.

Se utilizan varios modelos para los órganos de supervisión cuyo mandato es únicamente atender denuncias:<sup>117</sup>

- *Modelos de investigación y aseguramiento de la calidad.* Estos comparten la responsabilidad de las investigaciones sobre las denuncias de conducta indebida con la policía. Por lo general, solo tratan ciertos tipos de quejas y denuncias más graves.<sup>118</sup>
- *Modelos de revisión y apelación.* Una vez que la policía ha completado una investigación interna sobre una denuncia, las juntas bajo este modelo revisan el expediente y deciden si un caso específico fue manejado de manera competente o justa y, de no ser así, solicitan que se corrija el problema identificado.<sup>119</sup>
- *Modelos evaluativos y basados en desempeño.* Estos no se concentran en denuncias individuales, sino que están orientados a identificar patrones y prácticas de conducta indebida de la policía y fallas sistémicas para tratarlos.
- *Modelos mixtos.* Los órganos de supervisión pueden utilizar una combinación de dos o más de los modelos anteriores.

Según la estructura de denuncias, a veces denominada modelo de “buzón de correo”, el organismo independiente puede recibir la denuncia y remitirla a la policía, pero no puede investigar ni hacer recomendaciones.<sup>120</sup> Algunos de los modelos de revisión y apelación son percibidos por la ciudadanía únicamente como “buzones de correo”, lo cual disminuye su eficacia.

Si bien en general se considera una buena práctica que el organismo independiente tenga facultades de investigación y capacidad para iniciar una investigación, esto no significa que deba investigar todas las denuncias. Se considera una buena práctica investigar únicamente las denuncias graves y supervisar el resto.<sup>121</sup> En principio, el organismo independiente debe investigar todas las muertes y lesiones graves sufridas durante la detención policial o como consecuencia de la actuación policial; podría decirse que cualquier uso de fuerza letal (armas de fuego) siempre debe investigarse de forma independiente. La policía debe denunciar obligatoriamente estos incidentes al organismo independiente y la investigación debe comenzar inmediatamente después de recibir una denuncia que involucre una acusación que pudiera dar lugar a consecuencias penales o disciplinarias.<sup>122</sup>

Como se indica en el capítulo III, resulta una buena práctica que el organismo independiente supervise todo el sistema de denuncias. Se debe dar monitoreo a las investigaciones de denuncias, incluidas las investigaciones realizadas por la policía, y las denuncias presentadas directamente ante la policía deben remitirse al organismo independiente. El organismo independiente también debe estar autorizado para intervenir en las investigaciones policiales

<sup>117</sup> Centro de Recursos de Evaluación de la Policía, Revisión de los modelos de supervisión de la Policía Nacional para la Comisión de Policía de Eugene (Los Angeles, febrero de 2005); Swati Mehta, “International models for civilian oversight of the police [Modelos internacionales para la supervisión civil de la policía]”, manuscrito inédito, 2009; “Civilian oversight of policing: lessons from the literature [Supervisión civil de la policía: lecciones de la literatura]” (véase nota 17 a pie de página).

<sup>118</sup> El único organismo de investigación que se encarga por completo de las investigaciones es el Defensor del Pueblo de la Policía de Irlanda del Norte. Véase [www.policombudsman.org](http://www.policombudsman.org).

<sup>119</sup> A pesar de sus puntos débiles, estas juntas tienen un propósito útil: “Los modelos de revisión y apelación tienen la ventaja de abrir las investigaciones policiales internas al escrutinio de personas externas y, a menudo, facilitan la participación de varios miembros de la comunidad en una junta, lo que permite que varios grupos de la comunidad perciban que sus perspectivas están representadas”. Centro de Recursos de Evaluación de la Policía, *Revisión de los modelos de supervisión de la Policía Nacional* (véase nota 117 a pie de página), pág. 13.

<sup>120</sup> Mehta, “International models for civilian oversight of the police [Modelos internacionales para la supervisión civil de la policía]” (véase nota 117 a pie de página).

<sup>121</sup> Iniciativa para los Derechos Humanos de la Commonwealth, *Fuerzas Feudales: Naciones democráticas – Responsabilidad policial en la Commonwealth de Asia meridional* (Nueva Delhi, 2007).

<sup>122</sup> Hopkins, *An Effective System for Investigating Complaints against Police [Un sistema eficaz para investigar denuncias contra la policía]* (véase nota 87 a pie de página).

que no se realicen adecuadamente. Esto significa que el organismo independiente debe tener acceso a los informes policiales (el resultado de la investigación, la información considerada y la decisión) e informar a la policía si la investigación no se ha realizado satisfactoriamente. Esto puede resultar en que el organismo independiente repita la investigación.<sup>123</sup> La función de supervisión del organismo independiente debe estar bien definida.

Como mínimo, el organismo independiente debe:

- Tener la capacidad de recibir denuncias directamente de la ciudadanía (así como de miembros del gobierno)<sup>124</sup>.
- Registrar todas las denuncias presentadas contra la policía (ya sea que se presenten en la estación de policía, jefatura de policía, fiscalía o directamente al organismo independiente).
- Tener capacidad para abrir una investigación por iniciativa propia.
- Tener suficientes poderes de investigación para hacer una evaluación del caso en cuestión, incluidos:

El poder de escuchar a cualquier persona y poderes de citación

El poder de obtener cualquier información requerida, incluido acceso a expedientes policiales y la realización de registros y decomisos.

El poder de obligar a la presencia de testigos, incluida la policía.

La capacidad de ofrecer protección a testigos

- Tener el poder de recomendar más acciones penales o disciplinarias.
- Tener la capacidad de hacer recomendaciones sobre cambios estructurales, de modo que la policía pueda evitar la recurrencia de conductas indebidas.
- Tener capacidad para dar seguimiento a sus recomendaciones. Por ejemplo, debe tener la capacidad de:

Publicar sus conclusiones y recomendaciones, incluida la respuesta recibida de la policía

Obligar a la policía a revelar las razones por las que no se cumplen las recomendaciones

Hacer público el incumplimiento de las recomendaciones por parte de la policía.

Tener poderes de investigación no significa que el organismo independiente deba tener el poder de procesar, sancionar o disciplinar al sujeto de la investigación. En cambio, debe recomendar sanciones a la comandancia de policía o remitir un caso para un proceso penal.<sup>125</sup> En la *Opinión del Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa* sobre la determinación independiente y efectiva de las denuncias contra la policía se sugiere que se podría otorgar poderes a un organismo independiente de denuncias policiales para presentar

<sup>123</sup> Basado en comunicación personal con el Comisionado de IPCC, Davies.

<sup>124</sup> Consejo de Europa, "Opinión del Comisionado para los Derechos Humanos" (véase nota 79 a pie de página).

<sup>125</sup> La única excepción es el Defensor del Pueblo de la Policía de Irlanda del Norte, cuyas recomendaciones sobre recomendaciones disciplinarias son obligatorias.

cargos penales a fin de responder a la preocupación de que la estrecha relación de trabajo entre la policía y la fiscalía pueda socavar la independencia e imparcialidad.<sup>126</sup>

Muchos países han aceptado la supervisión externa de los centros de detención además de sus inspecciones ministeriales en prisiones y centros de detención. Algunos países, como el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, han establecido esquemas independientes de custodia de visitantes, por medio de los cuales un grupo de representantes de la comunidad, que generalmente incluye profesionales como ingenieros/as, personal médico y trabajadores/as sociales, visita los lugares de detención policial sin previo aviso, normalmente cada pocas semanas. El establecimiento de un sistema de visitas independientes es un requisito del *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes* (véase el capítulo II).

### C. Creación de un organismo independiente

Un organismo independiente debe servir como complemento de las estructuras existentes de rendición de cuentas de la policía. En algunos casos, puede ser más efectivo alterar una estructura existente para cumplir con los criterios de independencia o agregar un componente específico de la policía a un organismo de supervisión independiente existente que supervise todo el sector público (como una institución nacional de derechos humanos).

El primer paso es una evaluación de las fortalezas y debilidades del sistema actual, los desafíos que enfrenta y sus causas, para asegurar que el nuevo organismo sea complementario. Se debe garantizar una coordinación adecuada entre las diferentes estructuras de supervisión.

Se han establecido varios modelos de supervisión independientes en todo el mundo y, como resultado, se ha desarrollado un conjunto de criterios para garantizar la eficacia y legitimidad de un mecanismo de denuncia y supervisión policial independiente.<sup>127</sup> Estos criterios se aplican tanto a los órganos de supervisión que solo tramitan denuncias contra la policía como a los que tramitan denuncias contra el sector público en su conjunto y, de hecho, también se aplican a los órganos internos de investigación de denuncias.

Los criterios son:

- Compromiso político, que es clave para el éxito de un mecanismo de supervisión independiente
- Mandato claro
- Recursos humanos y financieros adecuados
- Compromiso con la policía
- Compromiso con la ciudadanía en general

<sup>126</sup> Consejo de Europa, “Opinión del Comisionado para los Derechos Humanos” (véase nota 79 a pie de página), párrs. 85-86.

<sup>127</sup> Iniciativa para los Derechos Humanos de la Commonwealth, *Fuerzas Feudales: Naciones democráticas* (véase nota 121 a pie de página); Alemika, “Police accountability institutions and mechanisms in Nigeria [Instituciones y mecanismos de rendición de cuentas de la policía en Nigeria]” (véase nota 32 a pie de página); Tait, “Policing oversight and complaints mechanisms [Vigilancia policial y mecanismos de denuncia]” (véase nota 113 a pie de página); Mehta, “International models for civilian oversight of the police [Modelos internacionales para la supervisión civil de la policía]” (véase nota 117 a pie de página); Osse, *Understanding Policing [Comprensión de la policía]: A Resource for Human Rights Activists [Un recurso para activistas de derechos humanos]* (véase nota 9 a pie de página); Pérez, “External governmental mechanisms of police accountability [Mecanismos gubernamentales externos de responsabilidad de la policía]” (véase nota 11 a pie de página); Miller, “Civilian oversight of policing: lessons from the literature [Supervisión civil de la policía: lecciones de la literatura]” (véase nota 17 a pie de página); O’Neill, “Police reform in post-conflict societies [Reforma policial en sociedades post-conflicto]” (véase nota 1 a pie de página).

## 1. Compromiso político

La eficacia de cualquier estructura de rendición de cuentas depende del compromiso político real y visible por parte tanto del poder ejecutivo como del Parlamento. El ejecutivo y el legislativo deben garantizar que el mecanismo de supervisión policial independiente cumpla con todos los criterios que indiquen el compromiso político y resuelva con celeridad los posibles problemas. El hecho es que la policía no puede ser más democrática ni más abierta al escrutinio que el gobierno.

## 2. Mandato

El mandato debe ser realista y justo y los poderes y recursos deben ser adecuados para cumplir dicho mandato. Algunos órganos existentes tienen mandatos y poderes limitados, lo que pone en peligro su credibilidad; otros tienen mandatos excesivamente amplios que extienden su capacidad al límite.

En el caso de organismos que supervisan todo el sector público, los recursos pueden no estar asignados prioritariamente a la supervisión policial. De manera similar, algunos órganos de supervisión tienen un mandato amplio que se centra en todas las cuestiones relacionadas con la integridad (incluida la corrupción y los derechos humanos). Nuevamente, esto puede llevar a que ciertas áreas sean priorizadas.

Los órganos de supervisión independientes que investigan las denuncias deben estar facultados para hacerlo de manera adecuada y deben ser capaces de identificar problemas y causas subyacentes (por ejemplo, mediante la recopilación y el análisis de datos) y recomendar cambios sistémicos.<sup>128</sup> Este enfoque proactivo es útil cuando se busca reducir y prevenir la conducta indebida, en lugar de simplemente castigar a las personas.

## 3. Recursos

El organismo independiente debe tener fondos suficientes para lograr sus objetivos.<sup>129</sup> Los recursos limitados son un problema recurrente para todos los órganos de supervisión, aunque algunos enfrentan problemas más graves y urgentes que otros. La cuestión de los recursos está relacionada con la del compromiso político<sup>130</sup> ya que los problemas pueden estar relacionados con la asignación de recursos más que con la disponibilidad.

Los recursos humanos son igualmente importantes. La gestión y el liderazgo del organismo independiente es un factor crucial para su éxito.<sup>131</sup> Cumplir los objetivos del mandato cuando las estructuras, direcciones, políticas y directrices aún no están completamente establecidas es un desafío. Además, se requieren capacidades de liderazgo para desarrollar estrategias de trabajo con la dirección de la policía, el Parlamento, el Ministerio del Interior o su equivalente que ejerce la autoridad de supervisión sobre la policía, así como para trabajar con organizaciones

<sup>128</sup> Iniciativa para los derechos humanos de la Commonwealth, *Fuerzas feudales: Naciones democráticas* (véase nota 121 a pie de página); Alemika, “Police accountability institutions and mechanisms in Nigeria [Instituciones y mecanismos de rendición de cuentas de la policía en Nigeria]” (véase nota 32 a pie de página); Tait, “Policing oversight and complaints mechanisms [Supervisión de la policía y mecanismos de denuncia]” (véase nota 113 a pie de página); Mehta, “International models for civilian oversight of the police [Modelos internacionales para la supervisión civil de la policía]” (véase nota 117 a pie de página); *Osse, Comprensión de la actuación policial: Un recurso para activistas de derechos humanos* (véase nota 9 a pie de página).

<sup>129</sup> Esta noción también se refleja en el artículo 36 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: “Las personas o el personal de dicho órgano u órganos deberán tener la formación y los recursos adecuados para llevar a cabo sus tareas”.

<sup>130</sup> Mehta, “International models for civilian oversight of the police [Modelos internacionales para la supervisión civil de la policía]” (véase nota 117 a pie de página).

<sup>131</sup> Miller, “Civilian oversight of policing: lessons from the literature [Supervisión civil de la actuación policial: lecciones de la literatura]” (véase nota 17 a pie de página).

no gubernamentales, organizaciones civiles, el colegio de abogados y donantes.<sup>132</sup> Una gestión eficaz debe garantizar procesos de trabajo efectivos y eficientes que permitan al personal realizar sus tareas de forma profesional. Además, debe asegurar la contratación, capacitación y retención de personal competente y de gran integridad, representativo de las comunidades a las que sirve.

También debe tomarse en cuenta la supervisión del comportamiento del personal para identificar señales de alerta de agotamiento mientras se trabaja en entornos a menudo hostiles, complejos e intensos.<sup>133</sup> Los riesgos organizacionales como la alta rotación de personal, la baja por enfermedad prolongada o enfermedades asociadas (y las implicaciones de altos costos para la organización) y la pérdida de conocimientos especializados deben mitigarse mediante sistemas adecuados de alerta temprana y acceso regular a servicios de asesoramiento profesional.

#### 4. Compromiso con la policía

La confianza y la cooperación de la policía son necesarias para que cualquier organismo externo lleve a cabo sus funciones con eficacia. El compromiso político es un requisito previo para ello, al igual que la integridad del órgano de supervisión independiente.

Aunque en algunos países el organismo de supervisión externo se estableció por iniciativa de la policía,<sup>134</sup> a veces la relación entre el organismo de supervisión independiente y la fuerza policial se caracteriza por la tensión, la sospecha e incluso la hostilidad abierta.<sup>135</sup>

Es importante asegurarse de que el organismo de supervisión independiente no se distancie de la policía. Su función es preservar a la policía y su integridad, lo cual debe ser una preocupación no solo de la policía sino también de la ciudadanía en general. Es fundamental que el organismo externo no se convierta en una herramienta de la policía que la absuelva de la responsabilidad de su propia fuerza: un mecanismo externo no puede ni debe reemplazar los mecanismos internos.

Se debe tener cuidado de evitar colocar toda la responsabilidad por la conducta policial fuera de la policía. Establecer el grado de responsabilidad que debe tener un organismo de supervisión independiente puede ser un desafío. El organismo independiente debe respetar la independencia operativa de la policía y apoyar al jefe de policía como autoridad disciplinaria al mando. Es útil establecer una división clara de tareas y responsabilidades entre el organismo independiente y la policía, con total cooperación de esta, para ayudar a mantener altos estándares de conducta profesional.<sup>136</sup>

#### 5. Involucrar al público

Dado el importante papel de las percepciones públicas en la rendición de cuentas de la policía, la comunicación significativa con la ciudadanía es esencial. Así como la policía nunca podría

<sup>132</sup> Miller, "Civilian oversight of policing: lessons from the literature [Supervisión civil de la actuación policial: lecciones de la literatura]" (véase nota 17 a pie de página); Alemika, "Police accountability institutions and mechanisms in Nigeria [Instituciones y mecanismos de rendición de cuentas de la policía en Nigeria]" (véase nota 32 a pie de página).

<sup>133</sup> Basado en comunicación personal con Martin Hardy, Director de Investigaciones, Oficina de Integridad Policial, Melbourne, Australia.

<sup>134</sup> En 1979, el entonces Jefe de Policía junto con el alcalde de la ciudad propusieron el establecimiento de una Junta de Revisión de Denuncias Civiles en Washington, DC, que finalmente se lanzó en 1982 (Miller, "Civilian oversight of policing: lessons from the literature [Supervisión civil de la policía: lecciones de la literatura]" (véase nota 17 a pie de página)).

<sup>135</sup> Véase Alemika, "Police accountability institutions and mechanisms in Nigeria [Instituciones y mecanismos de rendición de cuentas de la policía en Nigeria]" (véase nota 32 a pie de página).

<sup>136</sup> Consejo de Europa, "Opinión del Comisionado para los Derechos Humanos" (véase nota 79 a pie de página).



investigar, y mucho menos prevenir, todos los delitos, es imposible que un organismo de denuncias investigue todas las denuncias y prevenga todas las faltas de conducta de la policía.

También surge un desafío en torno a la relación percibida entre la responsabilidad de la policía y la eficacia de la policía en la lucha contra la delincuencia. Cuando las tasas de criminalidad son altas, especialmente en el caso de delitos violentos, los políticos pueden involucrarse en “políticas de orden público”, lo que a menudo alimenta el miedo de la población a la delincuencia y a su vez puede generar una alta tolerancia a la conducta indebida de la policía (como brutalidad y arrestos, detenciones y decomisos ilegales) y niveles más bajos de responsabilidad si la ciudadanía cree (o se le hace creer) que esto ayudará a restablecer el orden.<sup>137</sup> Tanto la policía como la ciudadanía en general expresan con frecuencia la preocupación de que el aumento en la rendición de cuentas de la policía impedirá que la fuerza policial utilice sus poderes y tácticas de manera eficaz.

El cuadro 4 contiene una descripción de un caso que ilustra la importancia del apoyo público a los órganos de supervisión independientes.

#### Cuadro 4. La importancia del apoyo público: el caso de la Junta de Revisión de Denuncias Civiles de la Ciudad de Nueva York

En Nueva York, Estados Unidos de América, la Junta de Revisión de Denuncias Civiles<sup>a</sup> hoy en día está integrada en su totalidad por civiles; investiga miles de denuncias civiles cada año, lo que da lugar a medidas disciplinarias para cientos de oficiales de policía. Es una agencia de la alcaldía independiente facultada para recibir, investigar, escuchar, sacar conclusiones y recomendar acciones sobre las denuncias contra oficiales de policía de la ciudad de Nueva York cuando hay presunciones de uso de fuerza excesiva o innecesaria, abuso de autoridad, descortesía o uso de lenguaje ofensivo.

La Junta no contaba inicialmente con investigadores civiles. La historia de la Junta, como se describe en su sitio web, muestra la importancia de involucrar a la ciudadanía. La Junta se estableció a principios de la década de 1950 como un departamento de policía; las investigaciones fueron realizadas por oficiales de policía y comisionados adjuntos, que también eran oficiales de policía, decidieron si recomendar o no medidas disciplinarias. A mediados de la década de 1960, el alcalde, John Lindsay, planeó introducir la representación civil en la Junta, en el contexto de las reformas policiales. Se encontró con una intensa oposición dentro de la policía, sobre todo de la Asociación Benevolente de Patrulleros (el sindicato de policías). La Asociación, aprovechando el miedo a la delincuencia y afirmando que la supervisión civil impediría a la policía podría hacer su trabajo correctamente, logró obtener un apoyo considerable de la ciudadanía y logró impedir la presencia de investigadores civiles.<sup>b</sup> Sólo en 1987 se aceptaron miembros civiles e investigadores de la Junta, aunque estos civiles trabajaron junto con los investigadores del departamento de policía y fueron supervisados por empleados del departamento. Únicamente tras un grave incidente en 1988 en el que la policía hizo un uso excesivo de la fuerza que fue investigado y fuertemente criticado por la Junta, la opinión pública comenzó a favorecer una junta de revisión totalmente civil, que finalmente se creó en 1993.

La Junta recibió poderes de citación y tiene la autoridad para recomendar medidas disciplinarias cuando estén fundamentadas. Sin embargo, la Junta no contaba con fondos suficientes en sus inicios, por lo que no pudo hacer frente a la gran cantidad de denuncias que recibió. Otro incidente ocurrido en 1997 dio lugar a un aumento de su presupuesto, lo que permitió a la Junta contratar a decenas de investigadores y administradores experimentados que supervisarán las investigaciones, lo que contribuyó considerablemente a su desempeño.

<sup>a</sup> Véase [www.nyc.gov/html/corb/home.html](http://www.nyc.gov/html/corb/home.html) (consultado el 18 de diciembre de 2009).

<sup>b</sup> Miller, “Civilian oversight of policing: lessons from the literature [Supervisión civil de la actuación policial: lecciones de la literatura]” (véase nota 17 al pie).n

<sup>137</sup> James L. Cavallaro, *Crime, Public Order and Human Rights [Delito, orden público y derechos humanos]* (Versoix, Suiza, Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, 2003).

## D. Órganos independientes de denuncia y supervisión de la policía existentes

En esta sección se dan algunos ejemplos de estructuras de supervisión en todo el mundo. Las instituciones tienen mandatos distintos y las diferencias en sus logros son considerables. Todas las instituciones, en teoría, cumplen los criterios de independencia presentados al comienzo del presente capítulo, aunque algunas, en la práctica, se ven obligadas a defender su independencia repetidamente.

### 1. Órganos totalmente independientes

#### Sudáfrica

En Sudáfrica hay 148,000 oficiales de policía para una población de casi 48 millones de personas, lo que significa que hay un oficial de policía por cada 323 miembros de la ciudadanía.<sup>138</sup>

Tras el fin del régimen de *apartheid*, con la entrada del gobierno democrático y en el marco del Acuerdo Nacional de Paz en 1994, se produjeron deliberaciones entre la policía y la ciudadanía en general sobre qué tipo de policía era deseable para la futura Sudáfrica. La Constitución Provisional<sup>139</sup> preveía el establecimiento de un mecanismo independiente bajo control civil, con el objeto de asegurar que las denuncias con respecto a delitos y faltas de conducta presuntamente cometidas por miembros del Servicio de Policía de Sudáfrica fueran investigadas de manera eficaz y eficiente. Esta disposición no se mantuvo en la Constitución final de 1996. La Directiva Independiente de Denuncias (ICD)<sup>140</sup> se estableció y se puso en práctica en virtud de la Ley del Servicio de Policía de Sudáfrica de 1995.<sup>141</sup> La ICD tiene presencia en nueve áreas policiales del país.

#### *Mandato*

La Ley del Servicio de Policía de Sudáfrica estipula que la ICD investigará cualquier muerte bajo custodia policial o como resultado de una acción policial; puede investigar cualquier conducta indebida o delito presuntamente cometido por un miembro del Servicio de Policía de Sudáfrica y podrá, cuando proceda, remitir dicha investigación al Comisionado correspondiente.<sup>142</sup> Además, en 1998 la ICD recibió el encargo de supervisar la aplicación de la Ley de Violencia Doméstica y presentar un informe semestral al Parlamento sobre incidentes de incumplimiento por parte de la policía, que también debía investigar. La ICD es principalmente un departamento de investigación menos activo en áreas de monitoreo y supervisión. Investiga los casos más graves y remite las denuncias restantes a la policía para su investigación. Estas luego pueden ser supervisadas por la ICD. Además, una investigación de la ICD no impide que la policía lleve a cabo sus propias investigaciones. Las recomendaciones de la ICD no tienen carácter obligatorio.

A los investigadores de la ICD se les confieren poderes policiales y gozan de los mismos poderes que los miembros del Servicio de Policía de Sudáfrica. Pueden realizar

<sup>138</sup> Cifras tomadas del sitio web del Servicio de Policía de Sudáfrica ([www.saps.gov.za](http://www.saps.gov.za)) (consultado el 17 de diciembre de 2009).

<sup>139</sup> Ley 200 de 1993 de la Constitución de la República de Sudáfrica, derogada por la Constitución de la República de Sudáfrica [no. 108 de 1996], G 17678, 18 de diciembre de 1996, artículo 222. Disponible en [www.info.gov.za/docu-ments/constitution/93cons.htm](http://www.info.gov.za/docu-ments/constitution/93cons.htm).

<sup>140</sup> Véase [www.icd.gov.za](http://www.icd.gov.za).

<sup>141</sup> Ley del Servicio de Policía de Sudáfrica 68 de 1995; la sección 53 (2) trata de la Directiva de Denuncias Independiente. Disponible en [www.saps.gov.za/docs\\_pubs/legislation/juta/a68of1995.pdf](http://www.saps.gov.za/docs_pubs/legislation/juta/a68of1995.pdf).

<sup>142</sup> Ley del Servicio de Policía de Sudáfrica 68 de 1995; sección 53 (2). Téngase en cuenta que debido a que la ICD está establecida actualmente en virtud de la Ley de policía, si desea realizar algún cambio, depende de la policía. En términos del artículo 64 (0) de la Ley, en su forma enmendada, la ICD tiene el mismo mandato de supervisión sobre los Servicios de Policía Municipal que tiene respecto del Servicio de Policía de Sudáfrica.

investigaciones independientes y hacer recomendaciones sobre procedimientos penales o acciones disciplinarias. Tienen poderes de registro y decomiso y pueden realizar arrestos (con o sin una orden judicial). También pueden utilizar las instalaciones de detención del Servicio de Policía de Sudáfrica.

### *Independencia*

Aunque se encuentra dentro del mismo ministerio que la policía (lo que puede crear conflictos de interés para el Ministro), la ICD tiene un presupuesto separado del de la policía, que recibe directamente del Parlamento. Además, informa a éste de forma directa. Tiene algo menos de 300 personas empleadas, incluidas 123 como investigadores. La ICD está sujeta a varios órganos de supervisión, como el Parlamento, la Comisión de Servicios Públicos y el Auditor General.<sup>143</sup>

Al momento de redactar este informe, se ha presentado a la Asamblea Nacional un nuevo proyecto de ley de la Directiva de Investigación de la Policía Independiente<sup>144</sup>. El proyecto de ley busca adecuar el sistema de investigación policial a la Constitución de 1996 (artículo 206, (6)) y garantizar la independencia del nuevo organismo de investigación del servicio de policía. La Directiva de Investigación de la Policía Independiente tendrá un mandato más amplio que la ICD, con poderes para investigar cualquier muerte bajo custodia policial, violaciones sexuales cometidas por algún oficial de policía, cualquier violación sexual ocurrida durante la detención policial y denuncias de tortura. También podrá investigar la corrupción sistémica que involucre a la policía, casos de corrupción dentro de la policía y la ineficiencia policial en el desempeño de sus funciones. El Director Ejecutivo de la Directiva será designado por el Ministro de Policía mediante un proceso transparente que involucre a la Comisión Parlamentaria correspondiente por un período no superior a cinco años, con posibilidad de un nombramiento consecutivo no superior a dos años. Las y los investigadores, nombrados por el Director Ejecutivo, tienen las facultades de un oficial de paz o un oficial de policía y también están sujetos a medidas específicas de integridad. Las recomendaciones de la Directiva no son vinculantes. La Directiva tendrá un presupuesto independiente financiado con un presupuesto asignado por el Parlamento y posibles donaciones. El Director Ejecutivo será responsable ante el Ministro de Policía con respecto a las finanzas y el informe anual.

## Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte: Inglaterra y Gales

En Inglaterra y Gales hay alrededor de 142,000 oficiales de policía para una población de poco más de 53 millones, lo que da como resultado una proporción de 1 oficial de policía por cada 372 personas.<sup>145</sup>

Antes de su creación, la existencia de un organismo independiente para supervisar e investigar las denuncias policiales se había estado considerando durante más de 20 años. Tanto la investigación sobre los disturbios de Brixton en 1981 como la investigación de Stephen Lawrence en 1999 exigían el establecimiento de un organismo independiente. En 2000, en parte en respuesta a estos llamamientos, el Gobierno llevó a cabo consultas sobre un nuevo

<sup>143</sup>Tshabalala, "Police oversight and complaints mechanism [Mecanismo de denuncia y supervisión de la policía]" (véase nota 94 a pie de página).

<sup>144</sup>Sudáfrica, Proyecto de ley de la Directiva de Investigaciones de la Policía Independiente, B15-2010, publicado en la Gaceta del Gobierno No. 33357 del 5 de julio de 2010.

<sup>145</sup>Además, hay más de 16,000 Oficiales de Apoyo Comunitario de la Policía y más de 80,000 miembros del personal policial, lo que eleva la proporción a 1: 219. Cifras tomadas del sitio web del Ministerio del Interior en [www.homeoffice.gov.uk](http://www.homeoffice.gov.uk) (consultado el 11 de diciembre de 2009).

sistema de denuncias. Estas consultas culminaron con la Ley de reforma policial de 2002 que creó la Comisión Independiente de Denuncias contra la Policía (IPCC), establecida en 2004.<sup>146</sup> La IPCC, un organismo público no departamental financiado por el Ministerio del Interior, tiene oficinas nacionales y regionales.

### *Mandato*

La IPCC supervisa todo el sistema de denuncias policiales. Puede optar por gestionar o supervisar una investigación policial sobre un caso e investigar de forma independiente los casos más graves. Si la ciudadanía no está satisfecha con un caso que ha sido manejado por la policía, pueden remitirlo o presentar una apelación ante la IPCC. La policía tiene la obligación legal (remisión obligatoria) de remitir los incidentes a la IPCC si hay personas que han muerto o han resultado gravemente heridas después de algún tipo de contacto directo o indirecto con la policía y cuando haya motivos para creer que dicho contacto pudo haber causado o contribuido a la muerte o lesiones graves. La policía también debe remitir denuncias y conductas que incluyan agresiones graves, comportamiento delictivo, casos agravados de discriminación y corrupción. Se puede realizar una “remisión voluntaria” cuando existan preocupaciones graves sobre el impacto en la confianza ciudadana, por ejemplo, denuncias relacionadas con la aplicación de la legislación antiterrorista. Por último, la IPCC tiene la facultad de “atraer” casos de especial preocupación o sensibilidad que de otro modo no se le remitirían. Después de una investigación, la IPCC puede remitir el caso al Fiscal de la Corona para un procesamiento penal o recomendar una acción disciplinaria. Si la policía no cumple, en casos graves la IPCC puede desautorizarlos.

Ahora que la Comisión ha estado en funcionamiento durante algunos años, se ha dado un cambio gradual: de intentar identificar y castigar a los infractores, a resolver el problema subyacente que dio lugar a la causa de la denuncia.<sup>147</sup> La IPCC puede enviar un informe a la policía solicitando mejoras particulares (basadas en las lecciones aprendidas) para prevenir futuras conductas indebidas; éstas generalmente se implementan. El Ministerio del Interior, en asociación con la policía, publica sugerencias destacadas de mejora en un boletín titulado “Aprender las lecciones”; estos boletines tienen una percepción cada vez mayor de ser una fuente de buenos consejos.<sup>148</sup> La IPCC también encarga investigaciones a largo plazo en áreas problemáticas específicas de la actuación policial, por ejemplo, sobre prácticas de custodia, salud mental y vigilancia vial; esto ha dado lugar a cambios en los sistemas policiales.

### *Independencia*

El Presidente de la IPCC dirige un equipo de 12 comisionados, cada uno de los cuales supervisa una región en particular, y casi 400 miembros de personal en total (incluidos 120 investigadores). Los comisionados se nombran siguiendo un procedimiento de contratación pública. La IPCC está financiada por el Ministerio del Interior, pero por ley está completamente separada de la policía, los grupos de interés y los partidos políticos, y las decisiones sobre los casos están libres de la participación del gobierno.<sup>149</sup> Los comisionados no pueden haber trabajado con la policía.<sup>150</sup> La IPCC depende directamente del Parlamento. Recientemente, en 2009, el Parlamento instó a la IPCC a monitorear más de cerca si la policía seguía su consejo.<sup>151</sup>

<sup>146</sup> Consultar el sitio web de la IPCC en [www.ipcc.gov.uk](http://www.ipcc.gov.uk).

<sup>147</sup> Según el Comisionado de IPCC, Davies.

<sup>148</sup> Aprender las lecciones Los boletines están disponibles en [www.learningthelessons.org.uk](http://www.learningthelessons.org.uk).

<sup>149</sup> Tom Davies, “The work of the Independent Police Complaints Commission [El trabajo de la Comisión Independiente de Denuncias contra la Policía]”, documento presentado en una conferencia de UNODC en Mauricio, noviembre de 2008.

<sup>150</sup> Debido a la necesidad de experiencia, algunos miembros del personal de la IPCC han trabajado con la policía, pero su número está disminuyendo a medida que la IPCC ahora capacita y desarrolla sus propios operativos civiles.

<sup>151</sup> Basado en comunicación personal con el Comisionado de la IPCC, Davies.

## Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte: Irlanda del Norte

En Irlanda del Norte hay 9,000 oficiales de policía para una población de poco menos de 2 millones, es decir, un oficial de policía por cada 222 ciudadanos.<sup>152</sup>

Después de los acuerdos de paz (Acuerdo de Belfast), la Comisión Independiente de Policía para Irlanda del Norte, más conocida como la Comisión Patten, por su presidente, presentó 175 recomendaciones para reformar el Royal Ulster Constabulary (ahora Servicio de Policía de Irlanda del Norte), incluido el establecimiento de la Junta de Policía de Irlanda del Norte y del Defensor del Pueblo de la Policía de Irlanda del Norte.<sup>153</sup> Las funciones estatutarias de la Junta y del Defensor del Pueblo se establecen en la Ley de Policía de 2000 (Irlanda del Norte).

### *Mandato*

La función principal de la Junta es garantizar el mantenimiento, la eficiencia y la eficacia de la policía en Irlanda del Norte. La Junta puede exigir al Jefe de Policía que rinda cuentas de sus acciones y decisiones, incluidas las de su personal, establecer objetivos y metas para el desempeño de la policía en consulta con el Jefe de Policía, y monitorear el progreso de los mismos, supervisar tendencias y patrones en delitos cometidos en el país y hacer ajustes para facilitar la cooperación pública en la prevención del delito. Además, la Junta supervisa si los sistemas, incluidos los procedimientos disciplinarios internos, funcionan correctamente y también monitorea el cumplimiento operativo de la Ley de Derechos Humanos y el Código de Ética. También designa Visitantes Independientes de Custodia y administra el Programa de Visitas de Custodia. Por último, dispone de una serie de competencias para el reclutamiento, selección y formación de la policía. Las recomendaciones de la Junta de Actuación Policial son vinculantes para la policía, pero no para la Fiscalía.

La Junta de Actuación Policial supervisa las denuncias contra los oficiales superiores, pero no se ocupa directamente de ellas. Esto es responsabilidad de la Defensoría del Pueblo de la Policía de Irlanda del Norte, que investiga de forma independiente y exhaustiva todos los casos contra la policía. Si un miembro de la ciudadanía presenta una denuncia a la policía directamente, la policía la transmite a la Defensoría del Pueblo. El personal de la Defensoría tiene los mismos poderes legales que la policía. Después de la investigación, la Defensoría del Pueblo recomienda si el caso debe ser procesado o remitido para nuevas medidas disciplinarias. Sus recomendaciones sobre medidas disciplinarias son vinculantes para la policía. Si la Defensoría y el jefe de policía no están de acuerdo sobre si un oficial debe comparecer ante una audiencia por conducta indebida, la Defensoría del Pueblo puede ordenar la creación de un tribunal.

### *Independencia*

La Junta de Actuación Policial es un organismo público independiente compuesto por 19 miembros, 10 con afiliación política y 9 independientes; con el Presidente como miembro independiente. Tiene aproximadamente 60 personas empleadas, algunas servidoras públicos y algunas nombradas de forma directa. El financiamiento de la Junta de Actuación Policial provienen actualmente de la Oficina de Irlanda del Norte, con fondos asignados por el Parlamento. La Junta de Actuación Policial informa anualmente al Parlamento.

<sup>152</sup> Cifras tomadas del sitio web del Servicio de Policía de Irlanda del Norte: [www.psn.police.uk](http://www.psn.police.uk) (consultado el 7 de diciembre de 2009). Además, hay alrededor de 2,500 empleados de apoyo.

<sup>153</sup> Véase [www.nipolicingboard.org.uk](http://www.nipolicingboard.org.uk) y [www.policombudsman.org](http://www.policombudsman.org).

Existen instituciones independientes de supervisión policial en todo el mundo, tanto en el sistema de derecho civil como en el de derecho consuetudinario, con mandatos diferentes, aunque la mayoría de ellas se limita a atender denuncias (y, con bastante frecuencia, solo de manera reactiva).

- En Australia, que es un Estado federal, hay una serie de agencias que realizan investigaciones y detecciones independientes e imparciales (con los correspondientes poderes coercitivos), así como campañas de prevención.<sup>154</sup>

En Nueva Gales del Sur, la Comisión de Integridad de la Policía investiga solo casos graves. También supervisa las investigaciones, investiga tendencias y patrones y sugiere cambios sistémicos para evitar que los problemas se repitan.<sup>155</sup>

En Queensland, la Comisión de Delitos y Conductas Indebidas funciona como una agencia independiente de vigilancia anticorrupción creada específicamente para monitorear la corrupción en el sector público y el servicio de policía.<sup>156</sup> Tiene una División de Investigación y Prevención, que ha llevado a cabo diversas revisiones sobre diferentes aspectos de la actuación policial y los operativos de la policía (incluido el uso de la fuerza).

En Victoria, la Oficina de Integridad de la Policía, sujeta a la Ley de Integridad de la Policía de 2008 y otras leyes del Estado, tiene total discreción en el ejercicio de sus funciones o poderes. Sus funciones principales son la investigación de denuncias sobre la conducta indebida e integridad policial y, por iniciativa propia, investigar la corrupción policial o faltas graves en general, así como las políticas, prácticas o procedimientos policiales y problemas con el funcionamiento de estos.

- En Columbia Británica, Canadá, la Oficina del Comisionado para Denuncias contra la Policía proporciona supervisión civil de las denuncias contra la policía municipal. La Oficina es completamente independiente de la policía, los organismos gubernamentales y los partidos políticos.
- En Francia, la *Commission nationale de déontologie de la sécurité* (CNDS) es la única institución independiente que supervisa a la policía. Las denuncias se presentan de forma indirecta: solo el Primer Ministro y miembros del Parlamento pueden remitir un asunto a la CNDS, el cual puede tratarde de un caso individual o una solicitud de información. Los miembros de la CNDS tienen plenos poderes de indagación o investigación. Publican recomendaciones con el fin de mejorar las actividades policiales.<sup>157</sup>
- En Ghana, el Consejo de Policía es un organismo constitucional que asesora al Presidente sobre asuntos de política relacionados con la seguridad interna, incluido el papel de la policía, la presupuestación, las finanzas y la administración, así como el reclutamiento. A nivel regional, el trabajo del Consejo de Policía cuenta con el apoyo de comités regionales de policía encargados de analizar los problemas policiales que afectan a la región, incluidos el alojamiento, el transporte y la disciplina de la policía.<sup>158</sup>

<sup>154</sup> Además, están la Comisión Independiente contra la Corrupción, Nueva Gales del Sur; Comisión contra la Corrupción y el Delito, Australia Occidental; y la Comisión Australiana para la Integridad de la Aplicación de la Ley, que tiene jurisdicción sobre cuestiones de corrupción y conducta indebida en la Policía Federal Australiana y la Comisión Australiana del Crimen.

<sup>155</sup> Mehta, “International models for civilian oversight of the police [Modelos internacionales para la supervisión civil de la policía]” (véase nota 177 a pie de página).

<sup>156</sup> Véase [www.cmc.qld.gov.au](http://www.cmc.qld.gov.au).

<sup>157</sup> Fabien Jobard, “Francia”, en *Transparency and Accountability of Police Forces, Security Services and Intelligence Services [Transparencia y responsabilidad de las fuerzas policiales, los servicios de seguridad y los servicios de inteligencia]*, David Greenwood y Sander Huisman, eds. (Ginebra, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2004).

<sup>158</sup> Informe de la Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth sobre Ghana citado en Tait, “Policing oversight and complaints mechanisms [Mecanismos de supervisión y denuncia de la policía]”; APCOF, Una auditoría de la supervisión policial en África (véase nota 25 a pie de página).

- En Hong Kong, China, el Consejo Independiente de Denuncias contra la Policía es un organismo independiente designado por el Director Ejecutivo. Está compuesto por un Presidente, tres Vicepresidentes, 14 miembros y una Secretaría de 29 miembros, todos civiles. Las funciones principales incluyen monitorear y revisar el manejo e investigación de las denuncias por parte de la policía y hacer recomendaciones e identificar cualquier falla o deficiencia en las prácticas o procedimientos que hayan dado lugar o puedan dar lugar a denuncias. El Consejo no recibe ni investiga las denuncias por sí mismo. La negligencia policial grave es tratada por la Oficina de Investigaciones Internas de la policía, bajo la supervisión de la Comisión Independiente contra la Corrupción, mucho más amplia, que también investiga sus propios casos.<sup>159</sup>
- En Lesoto, la Autoridad de Denuncias contra la Policía, establecida en 2003 pero en funcionamiento desde 2005, es un órgano de supervisión independiente que supervisa la conducta policial cuestionable y atiende las quejas contra la policía. Está facultado para investigar denuncias sobre conducta policial indebida y hacer recomendaciones de medidas disciplinarias al Comisionado de Policía y de enjuiciamiento al Director del Ministerio Público. Sin embargo, no parece que se hayan tomado medidas sobre estas recomendaciones hasta la fecha. Además, la Autoridad no puede recibir denuncias directamente de la ciudadanía, ya que éstas son remitidas por la policía. No tiene poderes de registro o decomiso ni de citar a oficiales de policía.<sup>160</sup>
- En Malasia, la Comisión de Integridad de la Agencia de Aplicación de la Ley es un nuevo organismo de supervisión independiente dirigido a todas las agencias de aplicación de la ley (no solo a la policía), que puede recibir e investigar denuncias.<sup>161</sup> Además, hace visitas a los centros de detención. La Comisión remite sus recomendaciones a la autoridad disciplinaria o al Ministerio Público correspondiente. Las instituciones pertinentes deberán proporcionar información a la Comisión de su posterior actuación en un plazo de 14 días y los motivos de la misma, que la Comisión hará públicos.
- En Maldivas, la Comisión de Integridad de la Policía se estableció en virtud de la Ley de Policía de 2008 y comenzó a funcionar en 2009. Sus principales propósitos son investigar las denuncias contra la policía, además de reducir y poner fin a la corrupción, el uso excesivo de la fuerza y otras infracciones por parte de la policía.
- En Nueva Zelanda, la Autoridad Independiente de Conducta de la Policía es un organismo independiente que considera las denuncias contra la Policía de Nueva Zelanda y supervisa su conducta.
- En Filipinas, la Junta de Aplicación de la Ley del Pueblo recibe denuncias, lleva a cabo investigaciones y audiencias, se pronuncia sobre las denuncias ciudadanas contra agentes y miembros de la Policía Nacional de Filipinas y emite autorizaciones para agentes y miembros de la policía.<sup>162</sup>

<sup>159</sup> Changwon Pyo, "Examining existing police oversight mechanisms in Asia [Examinar los mecanismos de supervisión policial existentes en Asia]", informe de antecedentes presentado en el taller titulado "Mejora del papel de la policía en Asia y Europa", Nueva Delhi, 3 al 4 de diciembre de 2008.

<sup>160</sup> APCOF, *Una auditoría de la supervisión policial en África* (véase nota 25 a pie de página).

<sup>161</sup> Antes del proyecto de ley de la Comisión de Integridad de la Agencia de Aplicación de la Ley en 2005, la Comisión Real para Mejorar el Funcionamiento y la Gestión de la Real Policía de Malasia recomendó el establecimiento de una Comisión Independiente de Denuncias y Faltas de Conducta Policial. El proyecto de ley otorgó a la Comisión un mandato amplio y amplios poderes, pero se retrasó por varias razones. En 2009, el Ministro del Interior redactó el proyecto de ley alternativo de la Comisión de Integridad de la Agencia de Aplicación de la Ley, que fue aceptado por el Parlamento en 2009.

<sup>162</sup> Melchor C. de Guzman, "Complainants' views about civilian review of the police: a study of the Philippines [Opiniones de los denunciantes sobre la revisión civil de la policía: un estudio de Filipinas]", *Asian Journal of Criminology*, vol. 3, no. 2 (diciembre de 2008), págs. 117-138.

- En San José, California, Estados Unidos de América, el Auditor Independiente de la Policía puede revisar los detalles de las investigaciones, determinar si está de acuerdo con los hallazgos y auditar las investigaciones policiales sobre las denuncias y muertes de ciudadanos.<sup>163</sup> Algunos auditores de la policía en otras ciudades también pueden investigar y hacer recomendaciones sobre el proceso de denuncias y sobre las condiciones subyacentes que conducen a la conducta indebida de la policía.<sup>164</sup>

El cuadro 5 contiene información sobre el Foro Africano de Supervisión Civil de la Policía.

### Cuadro 5. Foro Africano de Supervisión Civil de la Policía

El Foro Africano de Supervisión Civil de la Policía, establecido en 2004, es una red de coordinación de órganos de supervisión independientes y organizaciones de la sociedad civil con sede en África. No es un organismo profesional de supervisión, pero tiene una función de promoción y centra sus esfuerzos en convencer a los gobiernos de África de la importancia de establecer mecanismos de supervisión civil. Tiene estatus de observador en la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.<sup>a</sup>

La red publica una serie de estudios sobre la eficacia y el impacto de los mecanismos de rendición de cuentas tanto internos como externos que se están utilizando en el continente. También ha realizado una auditoría de la supervisión policial en África que describe los mecanismos de rendición de cuentas vigentes para cada país, los cuales podrían servir también como punto de referencia para futuras auditorías.

<sup>a</sup> Véase [www.apcof.org.za](http://www.apcof.org.za).

## 2. Estructuras híbridas

Las estructuras híbridas están bajo el control del poder ejecutivo, o incluso de la policía, pero están previstas para actuar de forma independiente. En ocasiones informan directamente a la policía, más que al Parlamento, y en algunos países la policía participa en sus investigaciones. Suelen recibir más apoyo político, sin duda en parte porque están bajo el control de las autoridades políticas y también porque, en algunos países, la rendición de cuentas independiente externa se considera ajena al sistema actual de rendición de cuentas. Vale la pena explorar algunos ejemplos de estructuras híbridas, ya que estas pueden ser más fáciles de implementar que un organismo totalmente independiente y pueden servir como un paso intermedio para establecer estructuras de supervisión independientes y completamente desarrolladas.

### Canadá

En Alberta, Canadá, el Equipo de Respuesta a Incidentes Graves de Alberta tiene jurisdicción sobre todos los oficiales de policía asignados a la provincia de Alberta.<sup>165</sup> Su mandato es investigar los incidentes o denuncias que impliquen lesiones graves o la muerte de cualquier persona y asuntos de carácter grave o sensible que puedan haber resultado de la actuación de un oficial de policía. El equipo no acepta denuncias de la ciudadanía; los archivos le son remitidos

<sup>163</sup> Miller, “Civilian oversight of policing: lessons from the literature [Supervisión civil de la actuación policial: lecciones de la literatura]” (véase nota 17 a pie de página).

<sup>164</sup> Mehta, “International models for civilian oversight of the police [Modelos internacionales para la supervisión civil de la policía]” (véase nota 25 a pie de página).

<sup>165</sup> Se puede obtener más información sobre el Equipo de respuesta a incidentes graves de Alberta en [www.solgps.alberta.ca/programs\\_and\\_services/public\\_security/ASIRT/Pages/default.aspx](http://www.solgps.alberta.ca/programs_and_services/public_security/ASIRT/Pages/default.aspx) (consultado en 2009).



por el Procurador General. La ciudadanía debe remitir cualquier denuncia a la agencia policial en cuestión. El equipo está dirigido por un director civil, que es abogado y fiscal de la Corona. Su equipo está formado por un subdirector civil, 2 analistas penales civiles, 4 investigadores civiles y 10 policías asignados. El director también puede involucrar a supervisores públicos de la comunidad para garantizar la independencia en el proceso de investigación. Una vez que se ha completado una investigación, el director revisa los resultados para garantizar que estén completos y sean justos. Se puede enviar un informe a la oficina del Fiscal de la Corona solicitando una opinión sobre los cargos.

## Liberia

Otro ejemplo de una estructura híbrida se puede encontrar en Liberia, donde la Asociación Nacional de Aplicación de la Ley de Liberia probablemente se describe mejor como una organización no gubernamental cuyos miembros son oficiales de policía (quienes han recibido capacitación policial y actualmente trabajan en cualquiera de las agencias de aplicación de la ley de Liberia).<sup>166</sup> Tiene aproximadamente 500 miembros, lo que representa casi el 20 por ciento de la policía.<sup>167</sup> Es similar a un sindicato de policías en el sentido de que se esfuerza por mejorar la formación policial y otras condiciones laborales. Además de eso, la Asociación está trabajando para garantizar que la policía de Liberia respete y proteja los derechos humanos y defienda la integridad. Para ello, participan en diversos programas y actividades de formación en todo el país. Según su sitio web, la misión de la Asociación es la siguiente: “La Asociación Nacional de Aplicación de la Ley de Liberia es un organismo profesional que busca mejorar la calidad de los servicios de aplicación de la ley, promover un enfoque más humano y democrático de la administración de justicia que tenga en cuenta el respeto de los derechos humanos, la libertad y la dignidad; alentar la participación de la comunidad para enfrentar los desafíos del crimen y el desorden, y buscar el bienestar de las y los agentes”.<sup>168</sup>

La Asociación recibe denuncias de oficiales de policía sobre castigos injustos o arbitrarios por parte de la administración (principalmente despidos injustificados) y también puede recibir denuncias de la ciudadanía en general. Examina esas denuncias y las remite a la policía. Dependiendo de la respuesta, posteriormente informa al Ministerio de Justicia solicitando su intervención. La organización cuenta con un programa de monitorización y denuncia de abusos policiales, pero este no se ha implementado por falta de recursos. La naturaleza del trabajo con la policía y otros servicios de seguridad hace que sea muy difícil criticar abiertamente a la policía cuando surgen algunos problemas, ya que esto puede poner en peligro las relaciones con la policía.

## Países Bajos

En los Países Bajos existe un arreglo híbrido específico que combina el poder judicial y la policía. El *Rijksrecherche* (Departamento de Investigaciones Internas de la Policía Nacional), una división de la policía que se estableció hace más de un siglo y es el único organismo policial que opera bajo la exclusiva responsabilidad y autoridad de la Junta de Procuradores Generales del Ministerio Público. El *Rijksrecherche* está llamado a realizar investigaciones

<sup>166</sup> Basado en comunicación personal con Cecil Griffiths, presidente de la Asociación Nacional de Aplicación de la Ley de Liberia.

<sup>167</sup> Cecil Griffiths, *Promoting Human Rights Professionalism in the Liberian Police Force [Promoción del profesionalismo en derechos humanos en la fuerza policial de Liberia]* (Minneapolis, Centro para Víctimas de Tortura, 2004). Disponible en [www.newtactics.org](http://www.newtactics.org).

<sup>168</sup> Véase [www.linlea.org](http://www.linlea.org). Los usuarios del presente Manual que estén considerando la creación de una estructura similar a la Asociación Nacional de Aplicación de la Ley de Liberia pueden encontrar útil tomar nota de Griffiths, *Promoting Human Rights Professionalism in the Liberian Police Force [Promoción del profesionalismo en derechos humanos en la fuerza policial de Liberia]*, que describe cómo surgió la organización sobre y qué desafíos tuvo que superar.

penales contra el funcionariado. Está separado de la policía regular y la investiga. Se despliega en casos en los que se considera absolutamente crucial, no solo que la investigación se lleve a cabo de forma independiente, sino también que se perciba como tal.<sup>169</sup>

### 3. Otros órganos de supervisión independientes

La mayoría de los países tienen otros órganos civiles que no se limitan a la policía, sino que supervisan a todo el sector público, a menudo a través de una perspectiva específica, como derechos humanos o corrupción. Muchos países han establecido una institución nacional de derechos humanos. Algunos países han adoptado ambas instituciones, típicamente con el organismo de derechos humanos que se ocupa de la protección de los derechos humanos en general y la defensoría del pueblo que se ocupa de las denuncias basadas en casos.

Por ejemplo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India,<sup>170</sup> que opera en virtud de la Ley de Protección de los Derechos Humanos de 1993, se formó para recibir quejas e investigar denuncias de violaciones a derechos humanos y la falta de prevención. Los poderes de la Comisión son amplios: puede investigar denuncias individuales, pero también los factores que subyacen a la supuesta falta. Puede recomendar cambios estructurales para prevenir futuras irregularidades y también puede recomendar una compensación económica para la víctima. También puede educar a la ciudadanía.

Asimismo, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en El Salvador<sup>171</sup> cuenta con oficinas de campo en todo el país donde las personas pueden presentar denuncias.<sup>172</sup> Las oficinas pueden determinar la admisibilidad de las denuncias y realizar investigaciones. Tienen acceso a toda la documentación de las autoridades acusadas y derecho a presumir que las acusaciones son verdaderas si no se le concede dicho acceso. Para cada caso, la defensoría del pueblo puede formular recomendaciones sobre cómo evitar que se repita el abuso.<sup>173</sup>

Además, muchos países han establecido órganos anticorrupción<sup>174</sup> y algunos países han optado por conferir funciones preventivas y de ejecución a diferentes órganos, mientras que otros han concentrado en un solo órgano tanto el mandato de investigar denuncias y casos individuales como el poder de identificar y abordar las vulnerabilidades sistémicas ante las prácticas de corrupción. Ejemplos de organismos anticorrupción son la Comisión contra la Corrupción de Bangladesh, el Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) de Indonesia, la Comisión contra la Corrupción de Kenia, la Comisión contra la Corrupción de Sierra Leona, la Agencia de Investigación de Prácticas Corruptas en Singapur y la Inspectoría General de Gobierno de Uganda.<sup>175</sup>

La mayoría de los países tienen múltiples agencias, cada una de las cuales juega un papel en la supervisión del sector público, y la coordinación entre ellas puede representar un

<sup>169</sup> Para obtener más información, consulte [www.rijksrecherche.nl](http://www.rijksrecherche.nl).

<sup>170</sup> Véase [www.nhrc.nic.in](http://www.nhrc.nic.in).

<sup>171</sup> Véase [www.pddh.gob.sv](http://www.pddh.gob.sv).

<sup>172</sup> Oficina de Washington para América Latina, Temas y debates sobre la reforma de la seguridad pública, citado en Osse,

Comprensión de la actuación policial: Un recurso para activistas de derechos humanos (véase nota 9 a pie de página).

<sup>173</sup> Véase [www.rindhca.org.ve](http://www.rindhca.org.ve) para conocer la red de instituciones nacionales de derechos humanos en las Américas. Existen estructuras similares en África (véase [www.nanhri.org](http://www.nanhri.org)) y la región de Asia-Pacífico (véase [www.asiapacificforum.net](http://www.asiapacificforum.net)). Para obtener información general sobre las instituciones nacionales de derechos humanos, véase [www.nhri.net](http://www.nhri.net).

<sup>174</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, arts. 6 y 36.

<sup>175</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) de Indonesia [www.kpk.go.id](http://www.kpk.go.id); Comisión de Lucha contra la Corrupción de Sierra Leona, [www.anticorruption.sl](http://www.anticorruption.sl); Comisión de Lucha contra la Corrupción de Bangladesh, <http://acc.org.bd/>; la Comisión contra la Corrupción de Kenia, [www.kacc.go.ke/](http://www.kacc.go.ke/); Inspector General del Gobierno de Uganda, [www.igg.go.ug/](http://www.igg.go.ug/); Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas de Singapur, [http://app.cpiib.gov.sg/cpiib\\_new/user/default.aspx?pgID=21](http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=21).

desafío.<sup>176</sup> Si bien algunas duplicaciones no son necesariamente problemáticas, se debe evitar la competencia entre agencias en la medida en que sea posible, especialmente a la luz de los recursos limitados de la mayoría de estas agencias. Aún más preocupante es que algunas denuncias no son competencia de ninguna agencia, lo que puede dar lugar a denuncias que no se investiguen.<sup>177</sup>

## E. Indicadores de éxito

Establecer una estructura de supervisión independiente no debe ser el último paso. La estructura debe ser monitoreada tanto por la calidad de los servicios prestados como por su impacto en el desempeño de la policía para identificar los problemas y sus causas y tratar de mejorar su desempeño.<sup>178</sup> Como la policía, el organismo de supervisión independiente es responsable de la eficacia, utilización (eficiencia) de los recursos y su integridad. De igual manera que con la policía, las medidas de éxito incluyen aspectos tanto de efectividad como de legitimidad. El organismo independiente debe ser transparente en sus operaciones y éxitos y debe rendir cuentas, por lo general ante el Parlamento o un comité de representantes electos.<sup>179</sup> También debe ser representativo de las personas a las que sirve e involucrar a todos los actores relevantes en el sistema de denuncias policiales, no solo a la policía y denunciantes, sino también a fiscales, sindicatos policiales (si aplica), organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales.<sup>180</sup> Su efectividad para involucrar a todos estos actores es un indicador de éxito. Los indicadores clave de éxito se resumen a continuación:

- Efectividad:
- Mejor prestación de servicios policiales
  - Reducción de conductas indebidas de la policía
- Eficiencia:
- Utilización eficiente de recursos
  - Resoluciones oportunas
- Legitimidad:
- Confianza y cooperación de la sociedad civil, como se refleja, por ejemplo, en la confianza de miembros del colegio de abogados, sindicatos, asociaciones profesionales, organizaciones empresariales y medios de comunicación
  - El nivel de integridad percibida del proceso de denuncias, medido en función de si denunciantes y oficiales de policía consideran que el proceso es justo, completo y objetivo
  - Integridad percibida de las y los comisionados

El éxito del proceso de denuncias no debe evaluarse únicamente con base en la satisfacción de quienes denuncian, ya que los estudios han demostrado que dicha satisfacción está sesgada por el resultado del caso.<sup>181</sup> Por lo tanto, se deben utilizar estrategias combinadas de evaluación que incluyan al presunto infractor.

<sup>176</sup> Tait, “Supervisión de la policía y mecanismos de denuncia” (véase nota 113 a pie de página).

<sup>177</sup> Changwon Pyo, “Examining existing police oversight mechanisms in Asia [Examinar los mecanismos de supervisión de la policía existentes en Asia]” (véase nota 159 a pie de página).

<sup>178</sup> Véase también Alemika, “Instituciones y mecanismos de rendición de cuentas de la policía en Nigeria [Police accountability institutions and mechanisms in Nigeria]” (véase nota 32 a pie de página); Miller, “Civilian oversight of policing: lessons from the literature [Supervisión civil de la policía: lecciones de la literatura]” (véase nota 17 a pie de página); Guzmán, “Opiniones de los denunciantes sobre la revisión civil de la policía [Complainants’ views about civilian review of the police]” (véase nota 162 a pie de página).

<sup>179</sup> Consejo de Europa, “Opinión del Comisionado para los Derechos Humanos” (véase nota 79 a pie de página).

<sup>180</sup> *Ibíd.*

<sup>181</sup> Guzmán, “Complainants’ views about civilian review of the police [Opiniones de los denunciantes sobre la revisión civil de la policía]” (véase nota 159 a pie de página).

Las posibles estrategias de evaluación incluyen:<sup>182</sup>

- Auditorías de los expedientes de denuncias
- Auditorías de los procesos de capacitación y contratación de investigadores
- Auditorías de la implementación de recomendaciones del órgano de supervisión
- Encuestas sobre el conocimiento de la ciudadanía acerca del órgano de control y el proceso de denuncias
- Encuestas para determinar la satisfacción de denunciantes y oficiales de policía con respecto al órgano de supervisión y el proceso de denuncias
- Encuestas de confianza pública
- Análisis de datos sobre actividades policiales (como arrestos, detenciones, registros y denuncias) y observaciones sobre la práctica policial

## F. Resumen

En el cuadro 6 que figura a continuación se resumen las características clave de los mecanismos externos de supervisión policial más exitosos identificados por el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en su estudio sobre los mecanismos de supervisión de la policía (A/HRC/14/24/Add.8).

### Cuadro 6. Características clave de los mecanismos de supervisión policial externa más exitosos

#### Poderes

- El mecanismo debe estar autorizado por la legislación para recibir denuncias de cualquier persona.
- La policía debe estar obligada por ley a informar a la agencia externa sobre todas las muertes de personas bajo custodia policial y debido a la acción policial; debe haber sanciones por no presentar informes y por retrasos en los mismos.
- Se debe exigir a la agencia que registre y rastree las quejas y abusos y mantenga registros completos.
- La agencia debe estar autorizada para realizar investigaciones sobre las quejas recibidas.
- La agencia debe tener el poder de obligar a la policía a cooperar con sus investigaciones y debe tener plenos poderes de investigación, similares a los de un investigador policial.
- La agencia debe tener la facultad de remitir casos para procesamiento penal al fiscal y sugerir medidas disciplinarias al departamento de policía. Una agencia sólida podrá hacer cumplir las medidas disciplinarias propuestas.
- La agencia debe contar con la capacidad de ofrecer y facilitar el servicio de protección de testigos cuando sea necesario.
- La agencia puede proponer medidas generales de reforma policial a la fuerza policial y al gobierno.

#### Recursos

- El mecanismo debe contar con los recursos y fondos adecuados, y recibir fondos suficientes que le permitan llevar a cabo investigaciones exhaustivas y contratar personal calificado.

<sup>182</sup> Miller, “Civilian oversight of policing: lessons from the literature [Supervisión civil de la actuación policial: lecciones de la literatura]” (véase nota 17 a pie de página).

**Independencia**

- El mecanismo debe tener total independencia operativa y jerárquica respecto de la policía y estar libre de influencia política o del poder ejecutivo.
- En general, debe evitarse que el personal de policía pase a formar parte de una agencia externa.
- Por lo general, la agencia debe tener estructuras jerárquicas distintas a las del departamento de policía.
- La agencia debe establecerse por vía constitucional o crearse mediante legislación (no orden ejecutiva).
- Los miembros de la agencia deben ser nombrados democráticamente después de consultar con la legislatura o de ser aprobados por ella, y deben tener estabilidad en su cargo.
- La independencia financiera de la agencia debe garantizarse mediante la aprobación del presupuesto por parte de la legislatura, con garantías estatutarias sobre el volumen y el calendario del desembolso del presupuesto anual.

**Transparencia e informes**

- El mecanismo deberá emitir informes periódicos al gobierno y a la ciudadanía sobre sus actividades.
- Debe mantener un sitio web con información de fácil acceso.
- Debe responder de manera oportuna a las denuncias ciudadanas.
- Debe mantener datos detallados sobre abusos policiales. Los mecanismos de supervisión civil se encuentran en una posición única para realizar análisis estadísticos o generales sobre los patrones de homicidios policiales, incluidas sus causas, y deben hacerlo.
- Su presupuesto y gastos deben informarse públicamente.

**Apoyo comunitario y político y participación de la sociedad civil**

- El gobierno debe apoyar públicamente el trabajo de la agencia.
- Tanto el gobierno como la agencia deben realizar actividades de divulgación en la comunidad para explicar el papel de la agencia y la importancia de la rendición de cuentas por parte de la policía.
- El mecanismo externo debe consultar y buscar el apoyo y la participación de las organizaciones de la sociedad civil en su trabajo.

Un sistema efectivo de rendición de cuentas de la policía debe incluir un organismo independiente que tenga total discreción en el ejercicio de sus funciones y poderes, cuente con un respaldo legal y una financiación independiente y suficiente, informe directamente al Parlamento y cuyos comisionados y personal sean nombrados de forma transparente en función del mérito y no de afiliación alguna, como la afiliación a un partido político, por ejemplo. Algunos organismos independientes orientan las políticas policiales de antemano; otros evalúan posteriormente si la policía cumplió con las directrices operativas y de política. El presente capítulo se centra en los órganos de supervisión independientes que pueden investigar y monitorear las denuncias contra la policía.

Estos órganos independientes deben supervisar el sistema completo de denuncias policiales. Esto significa que todas las denuncias deben registrarse con ellos. Además, los órganos de denuncia policial independientes deben tener poderes de investigación, ser capaces de iniciar investigaciones por su propia cuenta e intervenir en las investigaciones realizadas por la policía.

Al establecer un organismo independiente de denuncia policial, se debe garantizar que éste sea complementario de los mecanismos existentes de rendición de cuentas de la policía. A veces puede ser más efectivo modificar una estructura existente para que cumpla con los

criterios de independencia o agregar un capítulo específico de la policía a un organismo de supervisión independiente ya existente que supervise todo el sector público (como una institución nacional de derechos humanos), en lugar de que crear una nueva estructura. En cualquier caso, se deben evaluar las fortalezas y debilidades del sistema actual para que el nuevo organismo se centre en los problemas correctos y no reproduzca las deficiencias del antiguo sistema. Se han identificado varios criterios para el éxito de estos órganos, incluido el compromiso político, la existencia de un mandato claro, recursos financieros y humanos adecuados, participación policial y apoyo de la ciudadanía en general.

El establecimiento de una estructura híbrida que no esté separada del poder ejecutivo, pero que tenga un mandato claro que destaque su independencia, puede servir como un paso intermedio hacia el establecimiento de una estructura de supervisión policial totalmente independiente. Se podría considerar la posibilidad de apoyar el desarrollo de estructuras híbridas existentes para transformarlas en estructuras que cumplan plenamente los criterios de independencia.

Tanto las estructuras independientes como las híbridas deben ser analizadas a fondo para evitar la creación de nuevas instituciones con poder, pero carentes de responsabilidad. Se debe evaluar su efectividad, eficiencia y legitimidad tanto ante la policía como ante la ciudadanía en general, entre otros indicadores.

Los desafíos que pueden enfrentar las estructuras de supervisión independientes y las posibles soluciones son los siguientes:

### Desafío

### Recomendaciones y sugerencias

Falta de compromiso político real y visible

- Recopilar datos confiables, por ejemplo, a través de una encuesta pública, sobre la confianza ciudadana en la policía y las expectativas del desempeño policial para presentarla a las autoridades políticas.
- Realizar cabildeo para obtener informes de observadores externos, como los relatores especiales de las Naciones Unidas, que pueden servir de catalizadores para el cambio.
- Participar en los debates sobre seguridad para aumentar la atención pública.
- Identificar a personas que estén a favor de las reformas y buscar la forma de apoyarlas.
- Obtener el respaldo de quienes pueden influir en las autoridades, por ejemplo, donantes internacionales ("compromiso de terceros").
- Un enfoque regional<sup>9</sup> que incluya, por ejemplo:
  - Identificación de problemas regionales conjuntos en los que la policía requiera la cooperación con países vecinos. Esto también puede ayudar a establecer un mecanismo de revisión entre pares entre las agencias policiales en diferentes países
  - Debates en un país vecino, que pueden ayudar a influir en el debate y las políticas nacionales.

Mandato poco claro o poco realista

- Limitar el mandato solo a las denuncias graves.
- Aclarar y aplicar de forma práctica las funciones y poderes.

**Desafío****Recomendaciones y sugerencias**

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar que los poderes de investigación y recomendación sean adecuados.</li> <li>• Asegurar que el mandato (o parte del mismo) sea específico para la policía y asignar recursos para asuntos y casos específicos de la policía.</li> </ul>
<p>Recursos financieros inadecuados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar estrategias para la recaudación de recursos financieros adicionales (tomar en cuenta el impacto en la percepción pública de aceptar financiamiento de donantes internacionales y bilaterales)<sup>b</sup>.</li> <li>• Explorar distintas formas de cumplir con el mandato, tales como medios alternativos para resolver denuncias, como la mediación.<sup>c</sup></li> <li>• En última instancia, remitir el problema a las personas responsables.</li> </ul>
<p>Recursos humanos inadecuados, por ejemplo, falta de autoridad moral o calidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer cargos permanentes para las y los comisionados.</li> <li>• Asegurar que las y los comisionados y el personal sean representativos.</li> <li>• Limitar el porcentaje de oficiales de policía; contratar únicamente a oficiales retirados u oficiales de otros distritos distintos de aquellos en los que opera el organismo.</li> <li>• Exigir que los investigadores tengan un título universitario, por ejemplo, en derecho o criminología, como es la práctica en algunos países.</li> </ul>
<p>Falta de confianza por parte de la policía</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar investigaciones conjuntas con la policía.</li> <li>• Supervisar las investigaciones policiales (en lugar de asumirlas por completo).</li> <li>• Incorporar el enfoque de los derechos de los oficiales de policía.</li> <li>• Promover y aplicar procedimientos justos.</li> <li>• Establecer un plan de comunicación para informar a la policía sobre el papel y la función del organismo independiente.</li> </ul>
<p>Falta de confianza por parte de la ciudadanía; falta de compromiso público</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar una estrategia de comunicación que explique la necesidad de un organismo de supervisión independiente y lo que puede y no puede hacer.</li> <li>• Mantener un contacto activo con las minorías marginadas.</li> <li>• Asegurar algunas victorias rápidas.</li> <li>• Contar con indicadores de éxito claros y transparentes.</li> <li>• Mantener la transparencia en procedimientos y decisiones.</li> <li>• Estar abiertos al escrutinio (externo).</li> </ul>

<sup>a</sup> Véase Tait, "Policing oversight and complaints mechanisms [Supervisión de la policía y mecanismos de denuncia]" (véase nota 113 a pie de página); Griffiths, Promoting Human Rights Professionalism in the Liberian Police Force [Promoción del profesionalismo en derechos humanos en la fuerza policial de Liberia] (véase nota 167 a pie de página).

<sup>b</sup> Alemika, "Police accountability institutions and mechanisms in Nigeria" (see footnote 32).

<sup>c</sup> Perez, "External governmental mechanisms of police accountability" (see footnote 11).





## V. Antes, durante y después de las acciones y operativos de la policía: fortalecimiento de la responsabilidad interna y promoción de la integridad policial

### A. El papel del liderazgo en la rendición de cuentas interna

En el corazón de un sistema efectivo de rendición de cuentas de la policía está la integridad al interior de la estructura policial, desde la gestión estratégica hasta la supervisión diaria. Una línea de mando clara e inequívoca es esencial para garantizar que se cumplan las órdenes legítimas y las instrucciones profesionales.

Es imposible regular cada acción policial de antemano mediante leyes, reglamentos y procedimientos operativos normativos. Dada la discrecionalidad, dentro de los límites de la ley, de la que disponen los oficiales de policía en sus acciones, políticas e instrucciones, su actuación ocurre en gran medida al momento de la ejecución y rinde cuentas de manera posterior.

Esta es la razón por la que la rendición de cuentas de la policía requiere de un sistema de notificación eficaz que permita a la administración y otros órganos de supervisión revisar el rastro dejado por las acciones e inacciones de los oficiales y evaluar su pertinencia. En particular, siempre se debe denunciar el uso de armas de fuego, además del uso de otras facultades policiales. En aras de mantener la integridad de este sistema de informes, es fundamental establecer una cultura de trabajo en la que se valoren la integridad y la transparencia. Esto se puede facilitar a través de diversas intervenciones, incluso por parte de actores externos a la policía, pero principalmente bajo la responsabilidad de los mandos de la policía. La figura VII ilustra la relación entre liderazgo, cultura y conducta.

Figura VII. La relación entre liderazgo, cultura y conducta



Las y los supervisores policiales de cualquier nivel deben ser conscientes de que su comportamiento tiene un fuerte impacto en la cultura organizacional, lo que a su vez influye en el comportamiento policial. En todo el mundo, la cultura policial se caracteriza a menudo por lo que se conoce como “muro azul del silencio.”<sup>183</sup> Tal cultura, que valora la lealtad por

<sup>183</sup> Louise Westmarland, “Police ethics and integrity: breaking the Blue Code of Silence [Ética e integridad policial: romper el Código Azul de Silencio]”, *Policing and Society*, vol. 15, no. 2 (2005), págs. 145-165.

encima de la integridad,<sup>184</sup> facilita la conducta indebida al mantenerla oculta. Cualquier intento de mejorar la integridad policial debe ir acompañado de medidas para incrementar la transparencia y estimular una cultura de apertura, en otras palabras, un ethos profesional en el que la conciencia y el respeto por la rendición de cuentas durante las acciones policiales estén plenamente arraigados. El liderazgo policial tendrá que tomar la iniciativa para lograr esto.<sup>185</sup>

El liderazgo policial debe garantizar un sistema disciplinario interno eficaz que se aplique de manera justa (todos los principios discutidos en el capítulo III se aplican por igual). Esto incluye la atención a las denuncias civiles y se extiende a los procedimientos para que oficiales denuncien a sus colegas, por ejemplo, en situaciones de violencia o acoso sexual. Las agencias de policía a menudo designan oficiales para que escuchen esas denuncias de forma confidencial. La disciplina interna eficaz también requiere un sistema para prevenir el comportamiento poco ético, incluida la corrupción y la solicitud de sobornos, así como la corrupción dentro de la fuerza. Como una forma de corrupción, las redes delictivas organizadas sobornan o chantajean a oficiales de policía para que vendan información o interrumpen investigaciones importantes. Una vez más, el liderazgo policial debe garantizar medidas para evitar que su personal caiga en estas trampas. Si ocurre una conducta indebida, debe investigarse y corregirse apropiadamente.

El enfoque adoptado ante la conducta indebida es un indicador importante de los valores que guían al liderazgo. Al responder a la conducta indebida y erradicarla dentro de la organización, se deben abordar las causas subyacentes de las irregularidades y se deben adoptar medidas preventivas.

Además de lidiar con la conducta indebida, el liderazgo juega un papel importante al momento de recompensar el comportamiento ético. Ejemplos de acciones policiales extraordinarias, que a menudo combinan valor, vigilancia y profesionalismo, que tienen un impacto enorme en la imagen pública de la policía y, como consecuencia, en la confianza pública, pueden servir como puntos de referencia para el comportamiento futuro, alimentando el “historial corporativo” de la policía y proporcionando orientación a futuros oficiales.

El cuadro 7 contiene información sobre recursos para desarrollar el liderazgo policial.

### Cuadro 7. Desarrollar el liderazgo policial

La Asociación Internacional de Jefes de Policía, que, a pesar de su nombre, se dirige a jefes de policía de los Estados Unidos en particular, tiene un sitio web con una gran cantidad de material útil sobre el desarrollo del liderazgo. Uno de los recursos son las recomendaciones de la Conferencia de Liderazgo del primer presidente sobre liderazgo policial en el siglo XXI que cubre temas como la función ejecutiva, las fuerzas del cambio y la preparación para la función ejecutiva (véase [www.iacp.org](http://www.iacp.org)).

La Academia Internacional Bramshill, en el Reino Unido, dependiente de la Agencia Nacional de Mejoramiento de la Policía, ofrece un programa de Comandantes Internacionales y un programa de Liderazgo Estratégico Internacional (véase [www.npia.police.uk](http://www.npia.police.uk)).

<sup>184</sup> Piet van Reenen, “Police integrity and police loyalty: the Stalker dilemma [Integridad policial y lealtad policial: el dilema del asediador]”, *Policing and Society*, vol. 8, No. 1 (1997), págs. 1-45.

<sup>185</sup> Carl B. Klockars, Sanja Kutnjak Ivkovic y Maria R. Habercfeld, *Enhancing Police Integrity [Mejorar la integridad de la policía]* (Dordrecht, Países Bajos, Springer, 2006).

## B. Preservar y mejorar la integridad policial

Para que la policía pueda realizar su trabajo de manera justa y eficaz, es necesario que se cumplan las condiciones necesarias, como directrices y códigos de conducta, personal policial bien preparado y buenas condiciones de trabajo. Esto también se refleja en la Declaración de Seúl de INTERPOL, que define los factores clave que deben tenerse en cuenta en un programa nacional de integridad para la aplicación de la ley. El cumplimiento de estos criterios puede presentar un desafío, especialmente en los países que están saliendo de un conflicto. Sin embargo, no todos los elementos requieren muchos recursos, por ejemplo, un código de conducta que apoye a las y los oficiales en su trabajo ayudándoles a formar un criterio profesional, capacitación que prepare a las y los aspirantes para el futuro en lugar de preservar los valores conservadores y el reclutamiento de un grupo representativo.

### 1. Códigos de conducta

Las leyes establecen el marco en el que debe operar la policía y el derecho internacional establece el marco para la legislación nacional. El poder legislativo del Gobierno es responsable de asegurar que la legislación nacional esté en concordancia con el derecho internacional y el Ministerio del Interior y la policía son responsables de asegurar que las directrices de política y los procedimientos operativos estándar correspondan con el espíritu de la ley. Los códigos de conducta pueden considerarse como un puente que cierra cualquier brecha entre la ley y la práctica policial, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 8 de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, “En particular, cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.”.

Estos códigos se han desarrollado en todo el mundo bajo una variedad de nombres. Si bien términos como “código de conducta”, “código ético”, “código de ética” o “código profesional” a menudo se usan indistintamente, un “código ético” a menudo se limita a cuestiones como la puntualidad, el uniforme correcto y la forma en que un oficial se dirige a sus superiores y una transgresión de estos aspectos podría equivaler a descuido del deber. Los “códigos de conducta” generalmente abordan los aspectos centrales del trabajo y los poderes de la policía, como el uso de la fuerza, la facultad de arrestar y detener y la no discriminación.

Algunos códigos formulan valores para guiar la conducta policial aspirando a los más altos estándares éticos (por ejemplo: “un oficial de policía es siempre honesto”), mientras que otros contienen “qué hacer” y “qué no hacer” concretos (por ejemplo, un oficial de policía no debe aceptar obsequios por el desempeño de sus funciones normales) que pueden utilizarse como punto de referencia para los procedimientos disciplinarios. Un ejemplo de código basado en valores es el *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* de INTERPOL, cuyo texto completo puede encontrarse en el anexo III.

Los códigos restrictivos a menudo establecen con precisión qué comportamientos deben practicar o evitar las y los oficiales. Un ejemplo es el *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* (véase el capítulo II). Estos códigos de conducta a menudo incorporan artículos de otras regulaciones, procedimientos operativos estándar y leyes. De hecho, tienden a resumir artículos relevantes para el trabajo policial.

El cuadro 8 contiene algunos ejemplos de códigos.

### Cuadro 8. Ejemplos de códigos de conducta

El Código de Ética adoptado por el Servicio de Policía de Irlanda del Norte en 2008<sup>a</sup> es un código disciplinario que establece las normas y comportamientos que se esperan de oficiales de policía y proporciona una orientación concreta sobre cómo la policía debe comportarse en el desempeño de sus funciones, en línea con los principios de derechos humanos (a los que el código se refiere explícitamente).

La Organización de Cooperación de Jefes de Policía de la Región del África Meridional adoptó su Código de Conducta para Oficiales de Policía en 2001.<sup>b</sup> Los 13 artículos del Código abordan el respeto de los derechos humanos; no discriminación; uso de la fuerza; tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes; protección de las personas detenidas; víctimas de delitos; respeto por el Estado de Derecho y el código de conducta; confiabilidad; corrupción y abuso de poder; desempeño de deberes; conducta profesional; confidencialidad y derechos de propiedad.<sup>c</sup>

El Código de ética para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de INTERPOL es más como un juramento, mientras que su Código de conducta establece aspiraciones de conducta basadas en valores (ambos se incluyen en el anexo III del presente Manual).

<sup>a</sup> La autoridad legal para el Código de Ética se puede encontrar en el artículo 52 de la Ley de policía (Irlanda del Norte) de 2000. El Código de Ética está disponible en: [www.psni.police.uk/code\\_of\\_ethics\\_2008.pdf](http://www.psni.police.uk/code_of_ethics_2008.pdf) (consultado el 7 de diciembre de 2009).

<sup>b</sup> Resolución de Harare sobre el Código de conducta para funcionarios de policía de la Organización de Cooperación de Jefes de Policía de la Región de África Meridional (disponible en [www.kubatana.net/docs/demgg/sarpcco\\_code\\_of\\_conduct.pdf](http://www.kubatana.net/docs/demgg/sarpcco_code_of_conduct.pdf)- SARpCCO), adoptada en la Sexta Reunión General Anual, Mauricio, 27 al 31 de agosto de 2001 (consultado el 13 de octubre de 2009).

<sup>c</sup> Existe un equivalente para África Oriental, llamado Organización de Coordinadores de Policía de África Oriental. Junto con el foro de supervisión civil de la policía africana, actualmente están trabajando para establecer una norma común para la vigilancia. Basado en comunicación personal con Sean Tait, coordinador del foro de Supervisión Civil de la policía africana (20 de diciembre de 2009).

Hay diferentes formas de desarrollar un código. Según un modelo, el código podría ser desarrollado por un grupo de personas expertas (a menudo académicas y funcionariado público de alto rango) y luego presentado a la policía. Bajo otro modelo, el código también podría desarrollarse a través de un proceso conjunto que involucre a muchos policías de todo el servicio. Se cree ampliamente que el proceso de elaboración de un código, con sus correspondientes discusiones sobre las acciones y conductas policiales deseables, tiene un propósito en sí mismo. El debate abierto y la reflexión estimulados por el proceso son muy necesarios para crear una cultura policial de alta integridad.

Un enfoque que combina las ventajas de ambos modelos es el código estándar desarrollado por personas expertas que la policía adapta a las necesidades locales. Por ejemplo, debe considerarse que el *Código de Conducta de la Organización de Cooperación de Jefes de Policía de la Región del África Meridional* (véase el recuadro 8 anterior) establece normas mínimas, a las que se pueden añadir requisitos nacionales. La resolución de adopción del Código establece que se deben realizar esfuerzos para su difusión a través de capacitaciones. El *Código de Ética de Irlanda del Norte* (véase el recuadro 8 anterior) se desarrolló mediante un proceso conjunto que involucró a la Junta de Policía, la policía y la sociedad civil (grupos interesados, organizaciones y miembros de la ciudadanía).

Auditar la implementación efectiva de un código puede proporcionar información valiosa sobre su efectividad. Por ejemplo, el Foro Africano de Supervisión Civil de la Policía audita

la implementación del *Código de Conducta de la Organización de Cooperación de Jefes de Policía de la Región de África Meridional*.<sup>186</sup> Estas auditorías también pueden revelar la necesidad de adaptar o renovar el código existente (lo que se considera aceptable hoy, puede no serlo mañana).<sup>187</sup>

Los valores que guían la conducta profesional, como la honestidad, la integridad, la no discriminación y el respeto por los derechos humanos, naturalmente, deben estar en el centro de cada código. En situaciones posteriores a un conflicto puede resultar útil que el código incluya referencias específicas a la prohibición de la violencia de género, la promoción de la cooperación interétnica y el respeto del Estado de Derecho.

Estas cuestiones deben ser reguladas, ya sea como parte de un código o mediante otro proceso legal.<sup>188</sup>

- Normas relativas a la gestión de la policía
- Normas sobre el uso de poderes policiales, en particular el uso de la fuerza y el poder de arrestar y detener
- Normas de conducta al realizar tareas policiales que no requieran el uso de poderes policiales
- Normas relacionadas con la participación de la ciudadanía
- Normas relacionadas con el uso de la información (cuestiones de privacidad, confidencialidad de los datos y denuncia de irregularidades)
- Normas relacionadas con la aceptación de regalos y / o dinero
- Normas de conducta relacionadas con el comportamiento entre colegas
- Normas de conducta cuando no se está en servicio (por ejemplo, en relación con la aceptación de trabajos secundarios y cómo se deben informar)
- Normas sobre el manejo de la mala conducta (denuncia de mala conducta, investigación de la mala conducta, reglas para procedimientos disciplinarios y penales)
- Normas para recibir, registrar e investigar denuncias por parte de la ciudadanía

<sup>186</sup> Véanse también el capítulo II.B y el capítulo IV.B.1 del presente Manual.

<sup>187</sup> Departamento de Justicia de los Estados Unidos, enero de 2001.

<sup>188</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, art. 8; Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; Código de conducta para funcionarios de policía de la Organización de Cooperación de Jefes de Policía de la Región del África Meridional; Código Europeo de Ética de la Policía; Estados Unidos, *Principios para promover la integridad de la policía: Ejemplos de prácticas y políticas policiales promotoras*.

## 2. Reclutamiento, selección y revisión de antecedentes

El reclutamiento tiene como objetivo establecer un grupo representativo del que se puedan seleccionar los futuros candidatos a policía. La selección y la capacitación tienen como meta garantizar que las agencias policiales estén integradas por personas capaces y dispuestas a respetar y proteger los principios de integridad.

Los procedimientos de contratación deben garantizar que las personas estén al tanto de las vacantes y estén dispuestas y capacitadas para solicitar puestos de trabajo en la policía. Deben diseñarse para garantizar que la policía sea representativa de las personas a las que sirve.<sup>189</sup> Esto es especialmente importante en situaciones posteriores a un conflicto, en las que la policía puede encontrarse con sociedades muy divididas: “En el contexto de un proceso de paz, el carácter multiétnico es una necesidad práctica si se quieren superar las divisiones de los tiempos de guerra y reconciliar a las antiguas facciones en guerra”.<sup>190</sup>

Más específicamente, la contratación debe tener en cuenta lo siguiente:<sup>191</sup>

- Representación en todos los niveles dentro de la agencia policial.
- Las políticas y prácticas de contratación deben actualizarse para garantizar que atraigan a una serie de personas calificadas, incluidos los grupos subrepresentados.
- Deben establecerse y mantenerse objetivos para el reclutamiento de grupos étnicos, minorías y mujeres.
- Deben evaluarse las causas de la baja contratación de minorías y mujeres.
- Las políticas de recursos humanos deben revisarse y adaptarse para garantizar que no sean discriminatorias, tengan en cuenta el género y sean sensibles a la familia.
- Las descripciones de puestos de trabajo deben actualizarse para reflejar con precisión las habilidades requeridas en una policía moderna.
- Deben tomarse medidas para despolitizar la cultura y los símbolos de la fuerza policial como un medio para alentar a miembros de diversas comunidades a postularse.
- Las oficinas de contratación deben ser accesibles; debe haber alguna forma de que las personas de las zonas rurales presenten sus solicitudes.
- El proceso de solicitud no debe ser demasiado costoso (a veces se requieren varios certificados médicos y administrativos, como prueba de residencia, con un costo significativo).
- Las políticas de contratación y criterios de selección deben reevaluarse periódicamente.

El siguiente paso, la selección, debe ser transparente y justo. Los criterios de selección deben tener como objetivo lograr una agencia policial representativa y de alta integridad, en la que las y los oficiales cumplan con criterios predeterminados. La selección, cuyo objetivo es predecir

<sup>189</sup> Como se solicita en la resolución 34/169 de la Asamblea General, por la que se adopta el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

<sup>190</sup> Hansen, “Strengthening the police in divided societies [Fortalecimiento de la policía en sociedades divididas]” (véase nota 116 a pie de página), pág. 353.

<sup>191</sup> Tomado de Osse, *Understanding Policing [Entender la actuación de la policía]: A Resource for Human Rights Activists [Un recurso para activistas de derechos humanos]* (véase nota 9 a pie de página) y Valasek, “Security sector reform and gender [Reforma del sector de la seguridad y género]” (véase nota 33 a pie de página).

el comportamiento futuro, debe basarse en el mérito de las y los candidatos y no en su origen étnico o político. Debe ser un proceso neutral y objetivo que tenga como propósito establecer una agencia de policía capacitada, profesional, representativa y de alta integridad.

Además de los criterios físicos y aquellos relacionados con la educación de los futuros candidatos, los criterios de selección para oficiales a nivel individual deben incluir:<sup>192</sup>

- Verificación de antecedentes penales (generalmente se descarta a quienes hayan sido condenados por delitos penales, especialmente cuando implican violencia. A veces se aceptan infracciones menores como el exceso de velocidad).
- Verificación de antecedentes de violaciones de derechos humanos (nunca se deben aceptar candidatos que hayan cometido tales violaciones).
- Verificación de antecedentes por violencia de género (nunca se deben aceptar candidatos que hayan cometido tal violencia).
- Verificación de antecedentes de comportamiento discriminatorio (nunca se deben aceptar candidatos que hayan mostrado tal comportamiento).
- Voluntad de prestar juramento que debería, como mínimo, enfatizar el respeto a los principios de derechos humanos y la abstención de la corrupción.

El cuadro 9 contiene información sobre la reforma de género en la policía de Nicaragua.

### Cuadro 9. Reforma de género en la Policía de Nicaragua<sup>a</sup>

La modernización de la Policía Nacional de Nicaragua demuestra el impacto benéfico de las iniciativas para integrar el enfoque de género y aumentar la participación de las mujeres. Una amplia gama de reformas de género de la policía nicaragüense se inició en la década de 1990, a raíz de la presión del movimiento de mujeres nicaragüenses y de las mujeres dentro de la policía. Como parte de un proyecto respaldado por gIZ, la organización de desarrollo alemana, se llevaron a cabo iniciativas específicas que incluyen:

- Módulos de capacitación dentro de las academias de policía sobre violencia de género
- Comisarías de la mujer
- Reforma de los criterios de contratación, incluido el entrenamiento físico específico para mujeres y la adaptación de los requisitos de altura y ejercicio físico para mujeres
- Requisitos de ascensos transparentes
- Políticas de recursos humanos sensibles a la familia
- Establecimiento de un Consejo Consultivo de Género como foro de discusión e investigación sobre las condiciones laborales de las oficiales mujeres.

<sup>a</sup> De Valasek, "Security sector reform and gender [Reforma del sector de la seguridad y género]" (véase nota 33 al pie), pág. 5.

El reclutamiento y la selección de la policía presentan distintos desafíos en países con una historia de conflicto y negligencia respecto a los derechos humanos. Algunas veces es necesario establecer una fuerza policial completamente nueva, aunque más a menudo se reforma el sistema existente, a veces fusionando las fuerzas policiales y de seguridad existentes (por

<sup>192</sup> Osse, *Understanding Policing [Entender la actuación policial]: A Resource for Human Rights Activists [Un recurso para activistas de derechos humanos]* (véase nota 9 a pie de página).

ejemplo, como parte del acuerdo de paz), o se enlistan nuevos reclutas, integrándolos a las estructuras existentes.<sup>193</sup> A menudo, los donantes públicos e internacionales hacen un fuerte llamamiento para reemplazar a funcionarios que estaban empleados en el antiguo sistema por nuevos candidatos que no estuvieron involucrados en violaciones cometidas en el pasado.<sup>194</sup> En estas situaciones, es necesario desarrollar un mecanismo que permita al nuevo liderazgo distinguir a quienes perpetraron las violaciones de aquellas personas con un historial limpio, tanto para nuevos candidatos como para oficiales que ya están en servicio. Este es el objetivo principal de la revisión de antecedentes.

La revisión de antecedentes se puede definir como: “evaluación de la integridad para determinar la idoneidad para el empleo público”.<sup>195</sup> Por lo general, implica “un proceso formal para la identificación y remoción de los individuos responsables de abusos, especialmente de la policía, los servicios penitenciarios, el ejército y el poder judicial”.<sup>196</sup> Al hacer esto, las autoridades pretenden (re)establecer la confianza pública y (re)legitimar las instituciones públicas.<sup>197</sup> Los acuerdos de paz pueden incluir disposiciones para abordar los casos de quienes no cumplan los criterios de selección, por ejemplo, a través de acuerdos de justicia transicional como las comisiones de la verdad y la reconciliación..

Las garantías del debido proceso deben ser respetadas en los procedimientos de revisión de antecedentes, incluida la notificación a las partes bajo investigación de las acusaciones en su contra y la oportunidad de responder ante un organismo que gestione el proceso de investigación. Esto significa que las personas acusadas tienen derecho a recibir un aviso razonable del caso en su contra, derecho a impugnar el caso y derecho a apelar una decisión adversa ante un tribunal u otro organismo independiente.<sup>198</sup>

Además, es necesario diseñar un proceso de revisión de antecedentes para evitar consecuencias indeseables, como un “vacío de gobernanza” debido a la remoción de un gran número de empleados públicos (en particular, empleados de alto nivel o expertos), que puede interrumpir el funcionamiento del servicio público y dar lugar a desestabilizaciones por la destitución de funcionarios que no pueden encontrar un empleo alternativo y no están integrados a la sociedad. Las circunstancias posteriores a un conflicto representan desafíos extremos, pero también brindan oportunidades históricas únicas para el cambio institucional.<sup>199</sup>

Las condiciones previas a un proceso de revisión de antecedentes incluyen lo siguiente:<sup>200</sup>

- Condiciones políticas, determinadas por la autoridad gubernamental y la voluntad política.
- Condiciones institucionales, determinadas por los puestos sujetos a revisión de antecedentes.

<sup>193</sup> Rauch y van der Spuy, *Recent Experiments in Police Reform in Post-Conflict Africa [Experimentos recientes en la reforma a la Policía en la África posconflicto]* (véase nota 30 a pie de página).

<sup>194</sup> Hansen, “Strengthening the police in divided societies [Fortalecimiento de la policía en sociedades divididas]” (véase nota 116 a pie de página).

<sup>195</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States [Instrumentos de estado de derecho para Estados que han salido de un conflicto]: Vetting—An Operational Framework [Revisión de antecedentes - Un marco operativo]* (Nueva York y Ginebra, 2006), pág. 4.

<sup>196</sup> Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades en situaciones de conflicto y posconflicto (S/2004/616, párr. 52).

<sup>197</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States [Instrumentos de estado de derecho para Estados que han salido de un conflicto]*.

<sup>198</sup> Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición, párr. 52.

<sup>199</sup> Para obtener directrices operativas más concretas sobre cómo implementar la revisión de antecedentes paso a paso, consulte *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States [Instrumentos de estado de derecho para estados que han sufrido un conflicto]: Vetting [Revisión de antecedentes]*.

<sup>200</sup> Alexander Mayer-Rieckh y Pablo de Greiff, eds., *La justicia como prevención [Justice as Prevention]: Vetting Public Employees in Transitional Societies [Revisión de antecedentes de empleados públicos en sociedades en transición]*, Serie Advancing Transitional Justice (Nueva York, Social Science Research Council, 2007).



- Condiciones individuales, determinadas por las características de las personas a revisar.
- Condiciones legales, determinadas por el mandato de revisión de antecedentes.
- Condiciones operativas, determinadas por si la disponibilidad de los recursos son adecuados
- Condiciones temporales, relacionadas con los tiempos del proceso.

Además de aplicarse en situaciones posteriores a un conflicto, la revisión de antecedentes puede utilizarse en situaciones sin conflicto, por ejemplo, como herramienta para limpiar una agencia policial que esté corrompido por la corrupción. Además, el instrumento se puede utilizar para revisar a los postulantes a la policía en busca de antecedentes de violencia de género, incluida la violencia doméstica.<sup>201</sup> Además, las organizaciones deben realizar verificaciones de antecedentes de personal y repetirlas periódicamente, por ejemplo, cada cinco años.

### 3. Capacitación

La formación policial básica varía mucho de un país a otro y puede tener una duración de unos pocos meses a cuatro años.

A diferencia del pasado, en la formación policial contemporánea el énfasis no suele estar puesto en aprender a usar la fuerza y habilidades policiales “duras” como disparar y correr una carrera de obstáculos. En cambio, se enseñan métodos de persuasión, negociación y mediación como un medio para limitar el uso de la fuerza y las armas de fuego. Las y los aprendices están equipados con habilidades para la realidad del día a día de su trabajo a través de módulos sobre derechos humanos, vigilancia comunitaria, violencia de género, procedimientos disciplinarios y técnicas básicas de investigación criminal, entre otros temas.<sup>202</sup>

Además, las cuestiones de género reciben más atención en la formación policial actual. Se recomienda que se incluyan las cuestiones de género en la formación básica de todo el personal policial, incluido el personal civil, y que se imparta a todo el personal policial una formación obligatoria e integral sobre sensibilidad de género y acoso sexual. También se debe ofrecer capacitación profunda para el desarrollo de habilidades sobre temas específicos como entrevistas a víctimas de trata de personas y protocolos para responder a la violencia doméstica, la violencia contra las personas LGBTI, abuso infantil y agresión sexual.<sup>203</sup>

Algunas organizaciones ofrecen materiales de formación policial en Internet, como los siguientes:

- Centro de vigilancia policial orientada a problemas ([www.popcenter.org](http://www.popcenter.org))
- Escuela Europea de Policía (CEPOL) ([www.cepol.europa.eu](http://www.cepol.europa.eu))
- Asociación Internacional de Jefes de Policía ([www.iacpo.org](http://www.iacpo.org))

La labor de supervisión puede comenzar durante la capacitación inicial de la policía. Por ejemplo, se puede invitar al personal civil y otros miembros que no pertenezcan a la policía a realizar sesiones de capacitación, lo que permite a los reclutas practicar el trato con miembros

<sup>201</sup> Bastick y Valasek, “Police reform and gender [Reforma policial y género]” (véase nota 103 a pie de página).

<sup>202</sup> Oficina de Washington para América Latina, *¿Proteger y servir? El estado de la reforma policial en Centroamérica* (véase nota 29 a pie de página).

<sup>203</sup> Bastick y Valasek, “Police reform and gender [Reforma de la policía y género]” (véase nota 103 a pie de página).

de la ciudadanía y evita que la policía quede aislada del resto de la sociedad. Algunas escuelas de policía llevan esto un paso más allá y han creado comités de supervisión de la capacitación en los que oficiales de policía y agentes externos analizan y evalúan los módulos de capacitación. Además, como la voluntad de aceptar el escrutinio es un componente importante de la supervisión, el estudiantado puede estar sujeto a evaluaciones de desempeño (similares a las evaluaciones de desempeño laboral) y el personal docente puede estar sujeto a rendición de cuentas a través de evaluaciones de módulos de capacitación.

De acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos, la mayoría de los países capacitan a estudiantes en los principios de derechos humanos y ética policial, ya sea en módulos especializados o como parte de la capacitación general.<sup>204</sup> La formación tiende a centrarse en los principios de derechos humanos del derecho internacional y regional que son relevantes para el trabajo policial. La capacitación en ética puede ayudar a fortalecer el juicio moral, lo cual es habilidad importante para un buen trabajo policial.<sup>205</sup> Los derechos humanos y la ética deben ser destacados y enseñarse de manera que destaque su relevancia para la práctica policial. Un ejemplo de este enfoque, dirigido a jueces/zas, en lugar de a la policía, se puede encontrar en Nigeria, donde se han elaborado materiales de formación para el poder judicial sobre la teoría y la práctica de la ética profesional, utilizando estudios de casos.<sup>206</sup>

La formación en derechos humanos y ética claramente no se detiene tras la instrucción inicial. Las actividades de capacitación continua, tanto dentro como fuera del trabajo, deben seguir enfatizando los aspectos relacionados con la ética y la integridad del trabajo policial. Esto es particularmente relevante para la formación de oficiales de policía en puestos directivos, dado su impacto en la cultura policial y la ética profesional.

Tanto la formación inicial como la capacitación en el trabajo deben evaluarse cuidadosamente de manera periódica para determinar si tienen un impacto positivo en el desempeño policial.<sup>207</sup>

#### 4. Evaluaciones de desempeño y promociones

Para evaluar la conducta individual, la policía debe establecer una estructura de incentivos que incluya un conjunto de criterios de desempeño que se utilizará como base para la evaluación. Esto debe incluir criterios que reflejen la aptitud moral del oficial para el trabajo, así como sus logros. Los logros no deben evaluarse meramente con base en datos como el número de delitos detectados, ya que esto puede ser contraproducente y promover conductas poco éticas. En cambio, deben evaluarse con base en criterios como la capacidad de respuesta a las necesidades de la comunidad, a las cuestiones de género y el respeto por los derechos humanos.<sup>208</sup>

Las entrevistas periódicas sobre el desempeño (por ejemplo, cada 6-12 meses) son una herramienta útil para identificar el rendimiento problemático y satisfactorio por igual, discutir expectativas mutuas e identificar áreas que requieren más acciones para mejorar el desempeño. Lo que se ha discutido y acordado debe registrarse formalmente en el archivo de personal del oficial:

<sup>204</sup> Según se exige en los Principios básicos sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, principio 20.

<sup>205</sup> UNODC, en colaboración con Austria, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y otras partes interesadas, ha establecido una Academia Internacional contra la Corrupción, con sede en Austria. La Academia tiene como objetivo mejorar la conciencia, la experiencia, la creación de redes y la investigación sobre asuntos relacionados con la lucha contra la corrupción (véase [www.iaca-info.org](http://www.iaca-info.org)).

<sup>206</sup> El Manual de capacitación en ética judicial para el poder judicial de Nigeria está disponible en [www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_unodc\\_judicial\\_training.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_judicial_training.pdf) (consultado el 11 de agosto de 2010).

<sup>207</sup> O'Neill, *Police Reform and Human Rights [Reforma de la policía y derechos humanos]: A HURIST Document* (véase nota 1 a pie de página).

<sup>208</sup> Bastick y Valasek, "Police reform and gender [Reforma de la policía y género]" (véase nota 103 a pie de página).

“Las evaluaciones brindan a los supervisores la oportunidad de alentar y elogiar el comportamiento deseado y notificar al personal cuando se ha denunciado un comportamiento inaceptable. Durante las primeras fases del proceso de reconocimiento de actitudes o comportamientos inapropiados, el supervisor debe comunicar sus inquietudes al oficial, ofrecer asistencia y explicar que la agencia esperará un cambio positivo de su parte... En el caso de un rendimiento deficiente, el supervisor puede desarrollar un Plan de mejora del desempeño, identificar las áreas específicas de preocupación y utilizar el plan para abordar y superar las deficiencias observadas”.<sup>209</sup>

La retención y el avance del personal femenino requieren una atención especial.<sup>210</sup> Puede ser útil revisar los estándares de evaluación del trabajo y los criterios de ascenso para asegurarse que no conduzcan a la discriminación y garantizar el acceso igualitario a la capacitación laboral para el avance profesional. También es aconsejable establecer asociaciones de mujeres policías y programas de mentoría.

Se debe prestar especial atención a la evaluación del desempeño de oficiales de policía en puestos de liderazgo. Algunos países han comenzado a establecer indicadores de desempeño concretos y medibles para el organismo policial en su conjunto. En el cuadro 10 se ofrece un ejemplo del Reino Unido.

### Cuadro 10. Orden de indicadores de desempeño de las autoridades policiales (mejor valor) de 2008

La Orden de indicadores de desempeño de las autoridades policiales (mejor valor) incluye indicadores para evaluar el desempeño de la policía, incluidos, entre otros, los siguientes:<sup>a</sup>

- Porcentaje de usuarios satisfechos con el servicio general proporcionado por la policía
- Comparación de satisfacción entre usuarios de diferentes grupos
- Porcentaje de oficiales de policía reclutados de grupos étnicos minoritarios en comparación con el porcentaje de personas de grupos étnicos minoritarios en la población económicamente activa
- Porcentaje de mujeres policías en comparación con la fuerza total del organismo
- Número de delitos por cada 1,000 habitantes (especificado para diferentes categorías)
- Porcentaje de delitos llevados ante la justicia
- Incidentes y accidentes de tráfico
- Porcentaje de horas de trabajo perdidas por enfermedad de oficiales de policía y el personal

Para algunos de estos criterios se establecen normas concretas, por ejemplo, que el 85 por ciento de los usuarios debe estar satisfecho con la policía; que las mujeres deben constituir el 25 por ciento de la fuerza o que el número de personas muertas en accidentes de tránsito no debe exceder una cierta cifra. El jefe de policía es el principal responsable de garantizar que su agencia cumpla con los criterios definidos. Como tal, cumplir con los criterios debe ser parte de su evaluación de desempeño. El incumplimiento debe explicarse de manera clara y transparente y, de acuerdo con los motivos, puede tener consecuencias negativas.

<sup>a</sup> Disponible en [www.opsi.gov.uk/si/si2008/uksi\\_20080659\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/si/si2008/uksi_20080659_en_1) (consultado el 11 de agosto de 2010).

<sup>209</sup> *Fomento de la confianza entre la policía y los ciudadanos a los que sirven* (véase nota 12 a pie de página), págs. 11-12.

<sup>210</sup> De DCAF, *El conjunto de instrumentos de reforma del sector de la seguridad y el género*, Instrumento 2, Nota práctica, 2008b, p. 3.

## 5. Condiciones laborales: respeto de los derechos humanos de los oficiales de policía

El respeto de los derechos humanos incluye el respeto de los derechos humanos de las y los oficiales de policía. Deben estar debidamente equipados y adecuadamente remunerados para poder desempeñar sus funciones de manera eficaz y preservar su integridad.

La policía tiene los mismos derechos que cualquier otra persona, incluidos:

- *El derecho a la vida.* Las y los oficiales de policía tienen derecho a estar bien preparados y equipados antes de ser enviado a una situación que ponga en peligro su vida.
- *El derecho a las buenas condiciones laborales.* Las buenas condiciones laborales incluyen una remuneración igualitaria, tiempo libre, equipo apropiado y estaciones de policía limpias y adecuadas.
- *El derecho a un juicio justo.* Las y los oficiales de policía tienen derecho a un juicio justo en los procedimientos penales y disciplinarios.

## 6. Denunciantes

Si un oficial de policía tiene conocimiento de conducta indebida dentro de su unidad, debe hablarlo con su superior, y si esto no es efectivo, abordarlo con alguien de mayor jerarquía en la cadena de mando. Sin embargo, la conducta indebida casi siempre ocurre y tiende a persistir en situaciones de supervisión ineficaz. Por lo tanto, discutir la conducta indebida con directores de primera línea es difícil, ya que estas son las mismas personas que tienen interés en mantener ocultas las malas prácticas. Además, los procedimientos de denuncia a menudo permiten denunciar irregularidades sólo cuando las líneas internas de denuncia han resultado ineficaces.

El artículo 8 del *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* establece lo siguiente:

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.”

El comentario sobre el artículo establece que:

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley informarán de las violaciones a sus superiores inmediatos y sólo adoptarán otras medidas legítimas sin respetar la escala jerárquica si no se dispone de otras posibilidades de rectificación o si éstas no son eficaces. Se entiende que no se aplicarán sanciones administrativas ni de otro tipo a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley por haber informado de que ha ocurrido o va a ocurrir una violación del presente Código”.

Hablar de negligencia y conducta indebida dentro de la fuerza podría ser problemático, porque el trabajo policial está sujeto a reglas de confidencialidad. Por lo general, existen medidas para evitar que el funcionariado del Estado divulgue información de carácter confidencial. Para evitar la persistencia de un código de silencio policial y su efecto devastador sobre la

transparencia y la rendición de cuentas es fundamental un buen liderazgo, un sistema interno de denuncias independiente y medidas adecuadas para proteger a denunciantes. Como último recurso, las personas denunciantes deben poder señalar las violaciones a la opinión pública a través de los medios de comunicación.<sup>211</sup>

### C. Recopilación de retroalimentación: recopilación y análisis de datos

Como se indica en el capítulo I, una buena actuación policial es eficaz y justa y se percibe como tal. Es importante que la policía tenga acceso a información confiable sobre los resultados de su trabajo para saber si está desempeñando correctamente sus funciones y diseñando políticas adecuadas.

Como el hecho y la percepción son distintos y es posible que ni siquiera estén correlacionados, por ejemplo, en el caso de la sensación de seguridad y los niveles reales de delincuencia, ambos deben medirse.<sup>212</sup> Además, es útil realizar encuestas tanto sobre la satisfacción de la ciudadanía como sobre la confianza en la policía, dos conceptos bastante diferentes.<sup>213</sup> La satisfacción de la ciudadanía mide la calidad del servicio prestado, según la experiencia de las y los ciudadanos; mientras que la confianza se refiere a si la ciudadanía en general cree que la policía actuará en el interés público y con integridad.

En resumen, los datos policiales relevantes deben incluir mediciones de lo siguiente:

- Niveles de delincuencia
- Sensación de seguridad
- Confianza pública en la policía
- Satisfacción de la ciudadanía después de la participación de la policía

Una herramienta útil es la Encuesta Internacional de Víctimas del Delito, un importante proyecto de investigación con más de 150 encuestas realizadas en más de 80 países diferentes desde 1989.<sup>214</sup> UNODC cuenta con una serie de publicaciones sobre estadísticas delictivas que pueden resultar útiles como material de referencia, como el Manual de encuestas de victimización y las encuestas de Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal, que se realizan periódicamente. Además, UNODC ofrece apoyo técnico a los países para el diseño, implementación y análisis de las actividades de recolección de datos y encuestas a víctimas de delitos.<sup>215</sup>

En el cuadro 11 se describe un ejemplo de una encuesta sobre fuerza policial.

<sup>211</sup> Además, el Código de Conducta establece: “Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que cumplan con las disposiciones de este Código merecen el respeto, el apoyo total y la cooperación de la comunidad y de la agencia encargada de hacer cumplir la ley en la que sirven, así como de la profesión policial”. Véase también *Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (véase nota 114 a pie de página), págs. 32-33.

<sup>212</sup> Todd Foglesong y otros., *Measuring Progress toward Safety and Justice [Medir el progreso hacia la seguridad y la justicia]: A Global Guide to the Design of Performance Indicators Across the Justice Sector [Una guía global para el diseño de indicadores de desempeño en el sector de la justicia]* (Nueva York, Vera Institute of Justice, 2003).

<sup>213</sup> Desmond Rea, Debbie Donnelly y Joanne Fitzsimons, “International comparison research: models of police governance and accountability [Investigación comparativa internacional: modelos de gobernanza y responsabilidad policial]” (Londres, Asociación de Autoridades Policiales / Junta de Policía de Irlanda del Norte, 2009).

<sup>214</sup> Véase [http://english.wodc.nl/images/ob257\\_full%20text\\_tcm45-103353.pdf](http://english.wodc.nl/images/ob257_full%20text_tcm45-103353.pdf).

<sup>215</sup> Véase [www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Crime-Monitoring-Surveys.html?ref=menuside](http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Crime-Monitoring-Surveys.html?ref=menuside) (consultado el 11 de agosto de 2010).

## Cuadro 11. Azul claro: percepción de la seguridad y actuación policial en Kosovo<sup>a</sup>

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Kosovo fue pionero en una importante iniciativa de reforma policial: la primera encuesta exhaustiva de opinión que examinó la percepción pública de la policía y evaluó la sensación general de seguridad o falta de ella en los 30 municipios de Kosovo. El objetivo de la encuesta "Azul claro: percepción de la seguridad y actuación policial en Kosovo" era comprender la opinión la población, principal cliente de la policía, sobre el desempeño de esta en materia de prevención del delito y seguridad. Trató de clarificar lo que la ciudadanía sabía sobre el servicio de policía de Kosovo, su capacitación, emplazamiento y la variedad de sus actividades, así como medir la percepción ciudadana sobre la "profesionalidad" del servicio. Los investigadores plantearon a 6000 personas una variedad de preguntas, que incluían:

- ¿Cuántos oficiales de policía están asignados a la estación en su área y con qué frecuencia los ve realizando patrullaje a pie?
- ¿Con qué frecuencia se encuentra con un oficial del servicio de policía de Kosovo y cuál es la naturaleza y calidad de la interacción?
- ¿Considera que el servicio de policía de Kosovo es un aliado eficaz que trabaja para ayudar a la comunidad?
- ¿Los oficiales del servicio de policía de Kosovo tratan a las personas con respeto?
- ¿Con qué rapidez responden los oficiales del servicio de policía de Kosovo cuando se les llama por una emergencia?
- ¿Se siente más seguro ahora que hace un año?
- ¿La delincuencia en su municipio está aumentando o disminuyendo?

Mediante esas preguntas, la encuesta evaluó el desempeño de la policía hasta la fecha y evaluó el impacto de la capacitación en derechos humanos en la escuela de policía, así como la labor de orientación y supervisión realizada por la policía civil internacional de las Naciones Unidas. Los resultados proporcionaron información de referencia clave, una base empírica para evaluar y reformular las prioridades de desarrollo profesional, las directrices operativas y la planificación de políticas. En términos más generales, esta gran cantidad de información y conocimientos permite una evaluación objetiva de los esfuerzos de las Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para construir un nuevo servicio de policía que respete los derechos y luche contra la delincuencia en Kosovo durante los últimos cinco años.

a Cuadro tomado de O'Neill, "police reform in post-conflict societies [Reforma de la policía en sociedades posconflicto]" (véase nota 1 a pie de página), p. 8.

Encuestas similares pueden ser realizadas, por ejemplo, por una universidad nacional o una organización no gubernamental, o incluso por la propia policía, siempre que se lleve a cabo de manera confiable y que también se perciba como confiable. Los resultados de la encuesta pueden servir como punto de partida para un proceso de reforma o para establecer un punto de referencia con el que se evalúe a la policía.

A veces, las encuestas sobre la delincuencia han evolucionado desde temas como la victimización hasta cuestiones más amplias, como la confianza ciudadana en las disposiciones del Estado para el mantenimiento de la seguridad. Un ejemplo de esto es el "Afrobarómetro", un proyecto de investigación independiente y no partidista que mide la atmósfera social, política y económica en África.<sup>216</sup> Sus encuestas se repiten con regularidad y, dado que el instrumento contiene un conjunto estándar de preguntas, los países pueden ser comparados de forma sistemática y las tendencias en las opiniones públicas pueden registrarse a lo largo del tiempo. Los resultados se comparten con las personas responsables de la toma de decisiones,

<sup>216</sup> Véase [www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org). Se realizan encuestas en Benin, Botswana, Burkina Faso, Cabo Verde, Ghana, Kenia, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mozambique, Namibia, Nigeria, Senegal, Sudáfrica, República Unida de Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabue.

las y los promotores de las políticas, educadores cívicos, periodistas, investigadores, donantes e inversores, así como con la ciudadanía. Las encuestas se realizan sobre una variedad de temas, uno de los cuales es “conflicto y delito” (en el cual se formulan preguntas para determinar qué tan seguras se sienten las personas y cuál ha sido su experiencia con el delito y la violencia, por ejemplo).

También existen otros métodos para evaluar la eficacia de la policía, así como el nivel de confianza pública del que disfrutan. Por ejemplo, las metodologías de gestión de la calidad, aunque inicialmente desarrolladas para entornos corporativos, se han adaptado a los contextos policiales y se están utilizando cada vez más para evaluar y comparar a las organizaciones policiales.<sup>217</sup>

UNODC ha adquirido una experiencia considerable en la realización de evaluaciones de la integridad y la capacidad de los sistemas de justicia penal en varios países, incluidos Indonesia y Nigeria.<sup>218</sup> El *Conjunto de herramientas de evaluación de la justicia penal*, desarrollado por UNODC en 2006,<sup>219</sup> puede utilizarse para evaluar la integridad y la responsabilidad de la policía.

#### D. Resumen

La efectiva rendición de cuentas de la policía es un requisito bajo el derecho internacional. Sin embargo, igualmente importante es que la rendición de cuentas sea una responsabilidad profesional que sirva como una medida del compromiso de las y los líderes policiales para hacer cumplir el profesionalismo y la integridad en toda la fuerza. Comienza desde arriba con líderes y directores que valoran la integridad según lo demuestran su comportamiento y decisiones diarias. La responsabilidad de las y los líderes para garantizar la integridad policial y el cumplimiento de la ley consta de los siguientes aspectos:

- Una línea de mando clara
- Instrucciones y órdenes claras e inequívocas
- Transparencia en la toma de decisiones
- Un sistema de informes eficaz que sea monitoreado por los supervisores
- Procedimientos operativos estándar que brindan orientación a oficiales de policía sobre cómo implementar leyes y políticas y llevar a cabo ciertas acciones
- Establecimiento y fortalecimiento de mecanismos para que la ciudadanía presente denuncias contra la policía
- Apoyo inequívoco al organismo de supervisión independiente y su autoridad en la gestión de denuncias
- Establecimiento y fortalecimiento de mecanismos para que oficiales de policía presenten una denuncia contra, por ejemplo, algún colega o superior
- Establecimiento y fortalecimiento de los procesos de denuncia
- Una estructura para el cumplimiento de procedimientos disciplinarios
- Adopción de medidas correctivas tras una negligencia comprobada o delitos penales

<sup>217</sup> Se utilizan diferentes metodologías, por ejemplo, la certificación de la Organización Internacional de Normalización (ISO) y la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad.

<sup>218</sup> Véase *Evaluación de la integridad y capacidad del sistema judicial en tres estados de Nigeria: Informe de evaluación técnica* (2006), disponible en [www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_nigeria\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf) y *Evaluación de la integridad y capacidad del sector de la justicia en dos provincias de Indonesia: Informe de evaluación técnica* (2006), disponible en [www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_indonesia\\_e\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf).

<sup>219</sup> Véase [www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html](http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html) (consultado el 11 de agosto de 2010).

Los códigos de conducta son una herramienta importante para orientar a oficiales de policía en sus decisiones diarias sobre cómo responder a determinadas situaciones y cuándo utilizar los poderes policiales. También pueden servir como punto de referencia para los procedimientos disciplinarios. Sin embargo, se debe tener el cuidado de asegurar que los códigos de conducta sean consistentes con otras leyes y regulaciones; además, su estatuto debe ser claro y asimismo su aplicación.

Los procedimientos de contratación deben tener como objetivo atraer a una parte representativa de la sociedad y los criterios de selección para nuevos oficiales de policía deben ser justos y transparentes, y deben basarse en el mérito y no en el dinero. La formación policial debe preparar a las y los oficiales para que lleven a cabo sus funciones con integridad. Debe abordar aspectos morales del trabajo policial, así como los derechos humanos y la forma en que éstos se relacionan con la práctica policial. Las condiciones laborales de las y los oficiales de policía deben ser justas y cumplir con las normas locales. Evidentemente, la policía debe gozar de los mismos derechos económicos que cualquier otra persona.

La policía debe ser capaz de evaluar la eficacia de sus esfuerzos. Contar con datos confiables sobre la delincuencia y medidas de confianza pública es clave y esta información debe contribuir al desarrollo de nuevas políticas y directrices operativas. Establecer indicadores de desempeño claros y justos con los que se evalúe a oficiales a intervalos regulares puede ayudar a identificar a oficiales de alta integridad y también puede servir como una advertencia temprana de la falta de integridad en otros.

Se pueden emplear diversas estrategias para enfrentar los desafíos a la integridad policial:

### Desafío

### Recomendaciones o sugerencias

Falta de voluntad o incapacidad por parte de líderes policiales para abordar problemas de integridad

- Formular de manera clara de los criterios que debe cumplir el liderazgo policial.
- Desarrollar un programa para impulsar el liderazgo futuro que permita el crecimiento y madurez de nuevas personas antes de ser nombradas para los puestos más altos. Por ejemplo, mentoría o tutoría y formación; favorecer un período de trabajo fuera de la policía; promoción de redes internacionales.
- Recompensar el comportamiento impulse la cultura de integridad y no tolerancia al comportamiento poco ético de ningún tipo.
- Exigir a líderes policiales explicaciones públicas cuando no se cumplan las medidas previstas para promover la integridad y cuando se permitan conductas poco éticas bajo su mando.
- Incluir una investigación sobre el papel de los mandos superiores siempre que haya un caso de conducta policial indebida.

Falta de recursos y malas condiciones laborales

- Realizar un análisis presupuestario que incluya un apartado sobre la forma en que se asignan los recursos.
- Mejorar las condiciones laborales. Algunas medidas son de bajo costo, como limitar las horas de trabajo, permitir tiempo libre, limpiar las estaciones de policía y los barrotes (si corresponde), aplicar procedimientos disciplinarios de manera igualitaria, proporcionar instrucciones claras y justas.



**Desafío****Recomendaciones o sugerencias**

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si es posible, priorizar recursos para la policía comunitaria.</li> <li>• No tolerar que se atribuya la conducta indebida a la falta de recursos.</li> </ul>
Corrupción interna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No tolerar la corrupción interna; depurar los rangos más altos si es necesario.</li> <li>• Considera la revisión de antecedentes como una herramienta para identificar a los mandos actuales por encima de cierto rango que se han involucrado o están involucrados en actividades corruptas.</li> </ul>
Falta de una cultura de profesionalismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigir a los altos mandos liderar el desarrollo de una ética profesional. Incluir estos aspectos en sus evaluaciones de desempeño.</li> </ul>
Marco legal inconsistente, donde la falta de cumplimiento permanezca sin corregir	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar casos en los que el marco legal no concuerde con los principios internacionales de derechos humanos; asegurar que los procedimientos operativos normativos estén de acuerdo con estos principios internacionales.</li> <li>• Evaluar las diferentes leyes y reglamentos aplicables a la policía (incluidos los procedimientos operativos normativos) para identificar y resolver las inconsistencias internas.</li> </ul>
Falta de códigos de conducta o códigos poco claros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redactar códigos de conducta que sirvan como herramientas útiles para el trabajo diario de la policía.</li> <li>• Incentivar la participación de policías de base en el proceso de redacción de dichos códigos.</li> <li>• Desarrollar un programa para difundir el código de conducta, haciendo que "cobren vida".</li> <li>• Auditar la implementación y utilidad práctica del código de conducta.</li> <li>• Garantizar que las consecuencias disciplinarias de desobedecer el código de conducta sean claras y comprensibles.</li> </ul>
Policía no representativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Llevar a cabo una revisión de las políticas y procedimientos de contratación.</li> <li>• Establecer metas mínimas para grupos que estén subrepresentados.</li> </ul>
Procedimientos de selección injustos, donde nuevos/as reclutas deben pagar para ser admitidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar con criterios de selección claros, y medibles cuando sea posible.</li> <li>• Auditar los procedimientos de selección periódicamente, por ejemplo, utilizando " falsos reclutas ".</li> <li>• No tolerar la corrupción interna, depurar los altos mandos si es necesario.</li> </ul>

**Desafío****Recomendaciones y sugerencias**

Capacitación inadecuada

- Evaluar el currículo de capacitación con especial atención a su adecuación con las necesidades policiales modernas y la identificación de áreas potenciales de mejora.
- Garantizar que las y los instructores de la policía tengan alta integridad y den el ejemplo correcto.
- Contar con criterios de selección rigurosos para instructores de policía.
- Incentivar la participación de instructores civiles en la capacitación de la policía.
- Integrar la ética y los derechos humanos en los módulos de capacitación, relacionándolos con la práctica policial.
- Incentivar la supervisión civil de la capacitación policial.

Ausencia de indicadores de desempeño justos y claros

- Contar con indicadores de desempeño claros para evaluar a toda la fuerza.
- Incluir mediciones de confianza y satisfacción de la ciudadanía en estos indicadores de desempeño.

Estadísticas policiales poco confiables

- Tipificar como falta disciplinaria la manipulación deliberada de estadísticas.

## VI.

# Antes y después de los operativos y acciones de la policía: fortalecimiento de la rendición de cuentas al Estado

### A. Rendición de cuentas al Estado

Los tres pilares del Estado: el poder ejecutivo, legislativo y judicial juegan un papel en la responsabilidad o rendición de cuentas de la policía. La responsabilidad del Estado implica establecer el marco dentro del cual la policía debe operar. Cada pilar del Estado tiene sus propias responsabilidades. La legislatura es responsable de definir los límites del marco; el ejecutivo es responsable de implementarlo y el poder judicial y la legislatura son responsables de evaluar si el marco se ha implementado correctamente y la evaluación sirve como guía para operaciones futuras. Si el marco dentro del cual la policía debe llevar a cabo sus funciones es inadecuado, ilícito o corrupto de alguna manera, la policía se encuentra en desventaja y tendrá dificultades para llevar a cabo sus funciones de manera legítima y profesional. Si no se respeta el marco y si la policía puede ignorar las regulaciones sin consecuencias, esto resultará en una falta de rendición de cuentas y, en última instancia, en impunidad por la conducta policial indebida.

La legislación que constituye la base de las operaciones policiales suele ser nacional. Sin embargo, las políticas que se utilizan como base para las operaciones policiales y el establecimiento de prioridades a veces están descentralizadas. En los Estados federales, la vigilancia policial a veces está sujeta a asambleas estatales o gobernadores. En los Estados centrales, la rendición de cuentas del Estado también puede incluir representantes del Estado provinciales y locales, como el alcalde o prefecto y la administración municipal y el consejo municipal a nivel local o municipal, y el gobernador y la administración provincial y el consejo provincial a nivel provincial o de distrito. En los países que han descentralizado la vigilancia policial, estos órganos desempeñan un papel importante en la responsabilidad de la policía.

### B. El Parlamento

El Parlamento redacta leyes y evalúa su implementación, lo que también se aplica a las leyes relevantes para la policía. Los principios fundamentales de los derechos humanos están establecidos y protegidos en las Constituciones de la mayoría de los países: el derecho a la vida, el respeto por la dignidad humana y la no discriminación, la prohibición de la tortura, la presunción de inocencia y otros principios relativos a los juicios justos, el derecho a la propiedad privada, libertad de movimiento y de asociación. “[Estas disposiciones] establecen límites a la acción de las autoridades públicas en el ejercicio de sus poderes coercitivos y también proporcionan parámetros para las denuncias por abuso de poder por parte de la policía”.<sup>220</sup>

<sup>220</sup> Alemika, “Police accountability institutions and mechanisms in Nigeria [Instituciones y mecanismos de rendición de cuentas de la policía en Nigeria]” (véase nota 32 a pie de página de página), pág. 14.

La mayoría de los países tienen una ley policial, un código penal y un código de procedimientos penales que establecen las acciones que la policía puede realizar al investigar un delito y, a veces, cuentan con legislación de seguridad adicional. Por lo general, las disposiciones de todos estos instrumentos se presentan como instrucciones sobre cómo la policía debe llevar a cabo sus funciones y cómo puede usar sus poderes (los procedimientos operativos normativos).

La ley policial de un país define:

- Las funciones de la policía
- Las personas que constituyen la policía
- Los requisitos para trabajar como oficial de policía
- Los poderes que tiene la policía para el desempeño de sus funciones
- Cuándo y cómo la policía puede usar sus poderes
- El modo en que se debe rendir cuentas sobre el uso de los poderes policiales

Normalmente también especifica:

- Cómo se financia la policía
- La autoridad a la que la policía debe rendir cuentas
- La autoridad general

La ley policial debe ser conocida y entendida por las y los oficiales de policía en activo. Es fundamental que exista una ley accesible al público en la que se establezcan las funciones de la policía. El principio fundamental y más básico de la responsabilidad de la policía es la rendición de cuentas ante la ley. Los países que estén considerando reformar su ley policial o desarrollar una nueva, y otras leyes relacionadas con la policía, pueden encontrar orientación en los *Códigos modelo para la justicia penal posterior a un conflicto*, que contiene un Código penal modelo, un Código de procedimiento penal modelo, una Ley modelo de detención y una Ley modelo de poderes policiales.<sup>221</sup>

Además, los Parlamentos suelen aprobar o rechazar el presupuesto de la policía. El proceso de aprobación del presupuesto anual es una herramienta poderosa para plantear preguntas y proponer alternativas relacionadas con temas de seguridad.

La supervisión parlamentaria eficaz de la policía depende de una comprensión cabal de los detalles de la actuación policial y de los poderes y herramientas de los que disponen los miembros del Parlamento. Éstos no deben basarse únicamente de la información proporcionada por la policía y el Ministerio del Interior, ya que el Parlamento es responsable de supervisar esas instituciones. Debe garantizarse su acceso a la información. También deben contar con recursos suficientes para ejercer las funciones de supervisión.

La mayoría de los Parlamentos han establecido un comité especializado para tratar asuntos relacionados con la seguridad que tiene el poder de examinar de manera aleatoria los asuntos administrativos y financieros de la policía. Estos comités especializados pueden acumular conocimientos y experiencia en este campo. Un ejemplo es la Comisión de Seguridad Pública

<sup>221</sup> Vivienne O'Connor y Colette Rausch, eds., *Model Codes for Post-Conflict Criminal Justice [Códigos modelo para la justicia penal posterior a un conflicto]*, vol. 1, *Código Penal Modelo* (Washington, D.C., United States Institute of Peace Press, 2007); Vivienne O'Connor y Colette Rausch, eds., *Model Codes for Post-Conflict Criminal Justice [Códigos modelo para la justicia penal posterior a un conflicto]*, vol. 2, *Código Modelo de Procedimiento Penal* (Washington, D.C., United States Institute of Peace Press, 2008). El volumen 3, que incluye el modelo de Ley de poderes policiales, se publicará próximamente.

de la Asamblea Estatal de Río de Janeiro, Brasil. Los informes anuales sobre el desempeño de la policía también se pueden poner sobre la mesa de la legislatura y ser debatidos.

Los instrumentos o herramientas que pueden utilizar los Parlamentos para garantizar la supervisión democrática del sector de la seguridad incluyen los siguientes:<sup>222</sup>

### *Poderes generales*

- Iniciar la legislación
- Enmendar o reescribir leyes
- Interrogar a miembros del ejecutivo
- Convocar a miembros del ejecutivo para que testifiquen en las reuniones parlamentarias
- Convocar al personal militar y a personas servidoras públicos para que testifiquen en las reuniones parlamentarias
- Convocar a personas expertas para que testifiquen en las reuniones parlamentarias
- Obtener documentos del ejecutivo
- Realizar investigaciones parlamentarias
- Celebrar audiencias

### *Control presupuestario*

- Acceso a todos los documentos presupuestarios
- Derecho de revisar y modificar los fondos del presupuesto de seguridad
- Control presupuestario ejercido a nivel de programas, proyectos y rubros
- Derecho de aprobar o rechazar cualquier propuesta de presupuesto complementario de seguridad

### *Adquisiciones*

- Obligación del ejecutivo de informar plenamente al Parlamento sobre las decisiones de adquisición
- Derecho de aprobar o rechazar contratos
- Revisión de las siguientes fases de adquisición:
  - Especificación de la necesidad de nuevos equipos
  - Comparación y selección de un fabricante
- Evaluar ofertas de indemnización y compensación

### *Política de seguridad general: El derecho de aprobar o rechazar*

- Concepto de política de seguridad
- Concepto de gestión de crisis
- Estructura de la fuerza

<sup>222</sup> Adaptado de Hans Born, Philipp Fluri y Anders B. Johnsson, eds., *Parliamentary Oversight of the Security Sector [Supervisión parlamentaria del sector de la seguridad]: Principles, Mechanisms and Practices [Principios, mecanismos y prácticas]* (Ginebra, Unión Interparlamentaria y Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2003), pág. 76.

## Personal de seguridad

- Derecho de aprobar o rechazar el plan de personal
- Derecho de fijar límites máximos para la fuerza laboral
- Derecho de aprobar o rechazar o derecho a ser consultado sobre los más altos nombramientos

A los miembros del Parlamento les puede resultar útil el documento *Supervisión parlamentaria del sector de la seguridad: Principios, mecanismos y prácticas*, publicado por el Centro de Ginebra para el control democrático de las Fuerzas Armadas, que brinda orientación a los legisladores sobre el papel que pueden desempeñar en la supervisión democrática del sector de la seguridad.<sup>223</sup>

## C. Ministerio del Interior

### 1. Papel y funciones del Ministerio del Interior

El ejecutivo es el poder que se encarga de cumplir con las responsabilidades del Estado. La policía forma parte de este pilar ejecutivo. En la mayoría de los países, el Ministerio del Interior<sup>224</sup> supervisa a la policía, la inspecciona y redacta directrices para las acciones policiales.<sup>225</sup> Como se discutió en el capítulo V, la rendición de cuentas interna consiste en la instalación de una línea de mando efectiva encabezada por el Jefe de policía nacional (o, en países donde la policía ha sido descentralizada, la Junta de Comisionados de Policía). El Jefe de policía nacional depende del Ministro del Interior o del Primer Ministro, que a su vez depende del Parlamento.

El Inspectorado de Policía generalmente supervisa el cumplimiento policial de las políticas formuladas por el Ministerio en un nivel más estratégico, en lugar de casos individuales de conducta policial indebida. Dichos inspectorados existen tanto en países de derecho consuetudinario como de derecho civil, como los siguientes:

- Inspectorado de Policía de Su Majestad en el Reino Unido
- Inspectorado General de la Policía Nacional de Haití
- Los distintos inspectorados de los diferentes organismos policiales de Francia, como:
  - Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale, para la Gendarmerie Inspection Générale de la Police Nationale, con sede en París
  - Inspection Générale des Services de la Police Nationale, para el resto del país<sup>226</sup>

Algunos inspectorados consisten en estructuras internas que no están separadas de la policía, sino que forman parte de ella y dependen del Jefe de policía, por ejemplo, en Brasil para la Policía Militar y en Rumania e Indonesia. Además, algunos inspectorados, por ejemplo, en Kosovo, Haití y Portugal, investigan algunas denuncias contra la policía.<sup>227</sup> El cuadro 12 a continuación describe un ejemplo en Portugal.

<sup>223</sup> Disponible en [www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=25289](http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=25289).

<sup>224</sup> véase nota 3 anterior.

<sup>225</sup> Otros ministerios que son relevantes para la policía incluyen el Ministerio de Finanzas y, a veces, el Ministerio de Defensa.

<sup>226</sup> Para obtener más información acerca de las funciones de estos diferentes inspectorados en inglés, véase Rea, Donnelly y Fitzsimons, “International comparison research [Investigación comparativa internacional]” (véase nota 213 a pie de página).

<sup>227</sup> Se podría argumentar que son estructuras híbridas, como se discutió en el capítulo IV.D.2 anterior.

## Cuadro 12. Inspeção-Geral Da Administração Interna en Portugal

El inspectorado general del Interior de Portugal tiene un mandato particularmente amplio:<sup>a</sup>

- Investigar muertes tras disparos de armas de fuego y malos tratos durante la detención o bajo custodia policial
- Vigilar los procedimientos disciplinarios e investigar las denuncias disciplinarias contra la policía (y algunos otros órganos que actúan en el ámbito de la seguridad), también por iniciativa propia (de oficio)
- Inspeccionar empresas de seguridad privada y estaciones de policía
- Auditar organizaciones en su conjunto o su desempeño financiero específicamente
- Recomendar cambios estructurales en las políticas y buenas prácticas de la policía
- Redactar recomendaciones legales

<sup>a</sup> Para obtener más información, véase [www.igai.pt](http://www.igai.pt). El Inspeção-Geral es una estructura híbrida (véase el capítulo Iv.B).

Se considera una buena práctica que la policía rinda cuentas a una estructura gubernamental separada. Tras la rendición de cuentas ante la ley, para muchas fuerzas policiales esta es la primera línea de responsabilidad fuera de la fuerza. En la mayoría de los países, esta estructura es un Ministerio del Interior independiente que suele ser responsable de:

- Redactar la visión general de la policía (que debe ser discutida y aprobada por el Parlamento). Un ejemplo es el *Libro Blanco de la Policía* presentado en 2009 por el Ministerio del Interior en el Reino Unido, que (según el Ministerio del Interior) “hará que la policía rinda mejores cuentas ante la ciudadanía y generará ahorros significativos al trabajar mejor en conjunto, mejorando la eficiencia y estandarización de las adquisiciones”.<sup>228</sup>
- Establecer indicadores de desempeño basados en la visión general.
- Procedimientos de actuación estandarizados que brindan orientación práctica para los operativos y acciones policiales, por ejemplo, sobre cómo llevar a cabo un arresto, cómo usar la fuerza y las armas de fuego, cómo registrar instalaciones y cómo realizar un registro corporal.
- El código disciplinario.
- Las inspecciones a la policía.
- Contratación y despido del Jefe de policía nacional.

## 2. La relación entre la policía y el ejecutivo y el riesgo de injerencia política

Una preocupación particular de la policía al tratar con el ejecutivo, ya sea a nivel nacional, provincial o local, es lo que comúnmente se denomina como injerencia política.<sup>229</sup> Los principios democráticos requieren que los gobiernos tengan autoridad sobre la policía, proporcionen una dirección política clara, preparen planes de actuación policial y establezcan

<sup>228</sup> Reino Unido, Ministerio del Interior, Protección de la ciudadanía: Apoyo a la policía para el éxito (2009). Disponible en [www.official-documents.gov.uk/document/cm77/7749/7749.pdf](http://www.official-documents.gov.uk/document/cm77/7749/7749.pdf).

<sup>229</sup> Stenning explora en detalle la relación entre la policía y el ejecutivo. Philip Stenning, “Ingredients for a good police/executive relationship [Ingredientes para una buena relación entre la policía y el ejecutivo]”, documento presentado en el Taller de mesa redonda sobre la reforma policial en el sur de Asia: Intercambio de experiencias, Nueva Delhi, 23 al 24 de marzo de 2007. Disponible en [www.humanrightsinitiative.org/programs/aj/policy/exchange/ingredients\\_for\\_a\\_good\\_police\\_executive\\_relationship.pdf](http://www.humanrightsinitiative.org/programs/aj/policy/exchange/ingredients_for_a_good_police_executive_relationship.pdf) (consultado el 12 de agosto de 2010).

normas o indicadores de desempeño; pero el control gubernamental democrático apropiado no debe convertirse en una injerenciapolítica que amenace la actuación policial imparcial en el interés público.<sup>230</sup>

La mejor salvaguardia contra interferencias indebidas es la existencia de procedimientos claros y transparentes que definan una dirección política adecuada y sistemas de rendición de cuentas que funcionen correctamente.<sup>231</sup> Dichos procedimientos deben incorporarse a la ley y deben incluir procesos relacionados con la contratación y el despido de oficiales superiores de policía. Como mínimo absoluto, los políticos deben abstenerse de interferir en las decisiones operativas de aplicación de la ley en casos individuales.<sup>232</sup>

Para evitar la injerencia política, como regla general, las decisiones sobre el despliegue, las operaciones y las acciones de la policía, así como los nuevos nombramientos, deben seguir estos principios:

1. Las decisiones deben tomarse de manera transparente.
2. La policía debe estar abierta al escrutinio externo.
3. La policía debe respetar la ley.

#### D. Fiscales, jueces, juezas y la ley

El marco legal establece los parámetros para la responsabilidad de la policía ante el poder judicial. Esto significa en la práctica que, si un tribunal ordena el arresto o la liberación de una persona, la policía debe obedecer. También significa que si la policía se plantea utilizar métodos de investigación que necesiten autorización de un juez de instrucción, debe solicitar dicha autorización de antemano, y si no la obtiene, debe abstenerse de utilizarlos. La policía también responde ante el poder judicial cuando se encuentra bajo investigación penal y puede ser considerada responsable en los procedimientos civiles.

Como la policía, fiscales, jueces y juezas deben comportarse con integridad y abstenerse de actos de corrupción. Si el poder judicial carece de integridad, el curso de la justicia no está garantizado incluso si la policía se adhiere a los más altos estándares éticos. Es por eso que el artículo 11 de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* exige que los Estados Parte tomen medidas para fortalecer la integridad y evitar oportunidades de corrupción entre miembros del poder judicial. Tales medidas pueden incluir reglas con respecto a la conducta de quienes integran el poder judicial. Estas medidas también pueden introducirse y aplicarse dentro del ministerio público en los Estados en los que éste que no forme parte del poder judicial, pero goce de una independencia similar a la del servicio judicial.<sup>233</sup>

<sup>230</sup> Bruce y Neild, *The Police That We Want [La policía que queremos]* (véase nota 104 a pie de página); Iniciativa de derechos humanos de la Commonwealth, *Responsabilidad de la policía: Demasiado importante para descuidar, demasiado urgente para retrasar* (véase nota 17 a pie de página). Stenning lo formula de la siguiente manera: "Cómo lograr los objetivos duales de, por un lado, una actuación policial democráticamente responsable, imparcial y justa, y por el otro, una actuación policial y una institución policial que estén aisladas del control político partidista indeseable y antidemocrático y la influencia de los gobiernos. (...) En el corazón de este dilema, por supuesto, está la relación entre la policía y los gobiernos que la establecen y sostienen". (Stenning, "Ingredients for a good police/executive relationship [Ingredientes para una buena relación entre la policía y el ejecutivo]", p. 2).

<sup>231</sup> Bruce y Neild, *The Police That We Want [La policía que queremos]* (véase nota 104 a pie de página); Iniciativa de derechos humanos de la Commonwealth, *Responsabilidad de la policía: Demasiado importante para descuidar, demasiado urgente para retrasar* (véase nota 17 a pie de página).

<sup>232</sup> Stenning, "Ingredients for a good police/executive relationship [Ingredientes para una buena relación entre la policía y el ejecutivo]". Sin embargo, Stenning admite que puede haber situaciones en las que dicha injerencia puede estar justificada, por ejemplo, cuando hay intereses de orden superior en juego, como las relaciones internacionales entre países.

<sup>233</sup> Véase *Guía legislativa para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, págs. 34-36.



## E. Resumen

La responsabilidad del Estado depende del papel de sus tres pilares en la supervisión y dirección de la policía. Los Parlamentos deben aprobar únicamente leyes que se ajusten a los principios internacionales de derechos humanos y faciliten la actuación policial íntegra por la que la policía deba rendir cuentas. Los miembros del Parlamento deben ser críticos con respecto a las cuestiones policiales, absteniéndose de depender de la policía, a quien se supone que deben supervisar, como su única fuente de información. También deben asegurarse de tener un conocimiento profundo sobre la actuación policial, lo que les permitirá plantear preguntas sobre vigilancia y políticas de seguridad y buscar alternativas cuando sea apropiado. Además, pueden discutir los informes anuales sobre el desempeño policial, interrogar a miembros del ejecutivo y convocarlos junto con personas expertas para que testifiquen en las reuniones parlamentarias.

El Ministerio del Interior desempeña un papel importante al brindar orientación, por ejemplo, mediante el desarrollo de la visión nacional sobre la actuación policial y también con la redacción de directrices operativas, así como con la evaluación del cumplimiento de dichas directrices. La mayoría de los Ministerios del Interior tienen un inspectorado para este propósito. En cualquier caso, se recomienda un organismo de inspección independiente de la policía.

El tercer pilar del Estado es el poder judicial, que desempeña un papel importante en la rendición de cuentas de esta, especialmente el juez que tiene la última palabra sobre si la policía ha actuado de conformidad con la ley.

La injerencia política puede representar una gran amenaza para la actuación policial profesional, imparcial e íntegra. Contar con procedimientos claros y transparentes que definan el control gubernamental apropiado es clave para reducir la injerencia ilegítima. Como mínimo absoluto, el Estado debe abstenerse de interferir en decisiones operativas específicas.

Los desafíos para la rendición de cuentas del Estado pueden abordarse de las siguientes maneras:

Desafío	Recomendaciones y sugerencias
Un marco legal inconsistente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar el marco legal para detectar inconsistencias internas y el cumplimiento de los principios legales internacionales, sugiriendo enmiendas según sea necesario.</li> <li>• Revisar la relación del marco legal con los procedimientos operativos estándar.</li> </ul>
Falta de escrutinio independiente por parte del Parlamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un comité parlamentario independiente que supervise los asuntos de la policía y / o la seguridad.</li> <li>• Separar el problema de la seguridad nacional del de la seguridad pública.</li> </ul>

**Desafío****Recomendaciones y sugerencias**

Injerencia política en asuntos operativos de policía

- Organizar un taller o conferencia para que miembros del Parlamento discutan y exploren sus responsabilidades en relación con asuntos policiales y de seguridad, seguido de iniciativas de capacitación para garantizar que tengan las habilidades y el conocimiento para llevar a cabo sus funciones.
- Procedimientos claros y transparentes que definan el control gubernamental apropiado.
- Investigar estudios de caso sobre injerencia del gobierno que se puedan discutir públicamente para demarcar el control legítimo y la injerencia ilegítima.
- Considerar la tipificación de la injerencia política en una infracción disciplinaria o incluso penal.

Injerencia política en nombramientos policiales

- Garantizar que solo los nombramientos de los altos rangos estén sujetos al control político con todos los demás nombramientos sean un asunto interno decidido por la dirección de la policía; establecer la diferencia específica en la ley.
- Formular criterios claros y transparentes de selección y destitución de los nombramientos sujetos al control político.

Falta de independencia del poder judicial

- Establecer mayor distancia operativa y práctica entre la policía y el juez de instrucción.
- Revisión de antecedentes de miembros actuales del poder judicial.
- Promoción o recompensas para miembros del poder judicial que respeten su imparcialidad profesional.

## VII.

# Antes de los operativos y acciones policiales: involucrar a la ciudadanía— el papel de la sociedad civil

### A. Escuchar a la ciudadanía

La policía puede ejercer su responsabilidad y responder al público, ya sea a través de una institución formal establecida para este propósito o mediante grupos más informales, algunos de los cuales pueden operar completamente fuera del control del gobierno. A través de medidas de responsabilidad pública, la policía puede demostrar que aprecia las preocupaciones de la comunidad y las toma en cuenta al establecer prioridades. Al ser receptiva a la ciudadanía, la policía puede mejorar el “consentimiento público”, que comúnmente se considera una condición previa para una actuación policial eficaz dentro de un marco democrático.

La ciudadanía no constituye una entidad que comparta las mismas necesidades, y mucho menos la misma perspectiva sobre el papel y las funciones de la policía. En la mayoría de los países, la ciudadanía es un conglomerado de grupos étnicos y religiosos, y dentro de estos grupos hay subgrupos específicos como mujeres, personas adultas mayores, niñas y niños que pueden tener preocupaciones específicas. Además, los grupos que representan diferentes estratos socioeconómicos tienden a tener opiniones diferentes sobre las prioridades policiales. En países que sufren altos niveles de delitos violentos, ciertos grupos, en particular aquellos en situación de pobreza, pueden verse marginados y criminalizados,<sup>234</sup> y, de hecho, dejados “sin vigilancia”. En los países que salen de situaciones de conflicto, las sociedades suelen estar aún más fragmentadas de lo habitual, y los grupos de la sociedad buscan protección o beneficios para un solo grupo étnico.<sup>235</sup>

Todos los grupos de la sociedad civil deben cumplir su función de informar a la policía sobre sus inquietudes y preocupaciones. La policía debe atender a todos estos grupos diferentes en la medida de lo posible, escuchando sus aportes y respondiendo a sus preocupaciones de manera profesional y legítima. Garantizar que todos los grupos expresen su opinión evita el sesgo policial, o la percepción de que tal sesgo existe hacia un grupo en particular al priorizar sus necesidades específicas en lugar de servir al interés público.

La participación de los grupos de la sociedad civil también debe permitir que la ciudadanía contribuya a las operaciones de reforma policial y otros procesos destinados a mejorar la actuación policial.<sup>236</sup> Esto requiere que los esfuerzos de reforma sigan un camino naturalmente evolutivo en lugar de uno en el que los objetivos y metas se establezcan de antemano y no se pueda aspirar a cambios adicionales en el camino.<sup>237</sup> “Aunque las propuestas de reforma suelen ser más fáciles de introducir “desde arriba”, es evidente que el cambio sostenido es más probable cuando es apoyado y exigido por la ciudadanía, porque esto promueve la rendición

<sup>234</sup> Silvia de Ramos y Julita Lemgruber, “Brazil: urban violence, public safety policies and responses from civil society [Brasil: violencia urbana, políticas de seguridad pública y respuestas de la sociedad civil]”, en *Social Watch Report 2004: Miedo y deseo: obstáculos para la humanidad* (Montevideo, Social Watch, 2004), págs. 136-137.

<sup>235</sup> Hansen, “Strengthening the police in divided societies [Fortalecimiento de la policía en sociedades divididas]” (véase nota 116 a pie de página).

<sup>236</sup> Pérez, “External governmental mechanisms of police accountability [Mecanismos gubernamentales externos de rendición de cuentas policiales]” (véase nota 11 a pie de página).

<sup>237</sup> Volha Pionukh y Peter Wilson, “Security sector evolution: understanding and influencing how security institutions change [Evolución del sector de la seguridad: comprender e influir en cómo cambian las instituciones de seguridad]” (Londres, Libra Advisory Group, 2009). Disponible en [www.libraadvisorygroup.com/assets/docs/SecuritySectorEvolutionLibraJuly2009.pdf](http://www.libraadvisorygroup.com/assets/docs/SecuritySectorEvolutionLibraJuly2009.pdf).

de cuentas y la transparencia”.<sup>238</sup> Además, las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil desempeñan un papel importante en la definición de la agenda cuando se aboga por la reforma policial. Un ejemplo de esto es el Comité de Administración de Justicia de Irlanda del Norte, que participó constantemente en el proceso de reforma policial y sigue supervisando su aplicación.<sup>239</sup>

La rendición de cuentas pública proporciona a la sociedad civil una herramienta para “vigilar a la policía” y monitorizar su desempeño. Este papel de guardián es necesario para el escrutinio de la policía, pero también es una indicación de la satisfacción pública con la policía.<sup>240</sup>

En resumen, la rendición de cuentas pública tiene cuatro objetivos:

- Conocer las preocupaciones de la ciudadanía.
- Involucrar a la ciudadanía en los planes de reforma policial.
- Realizar una función de vigilancia.
- Proporcionar un indicador de satisfacción pública.

## B. Definición de la ciudadanía

La cuestión de quién representa a la ciudadanía debe considerarse a la luz del hecho de que la sociedad civil está compuesta por diversos grupos.<sup>241</sup>

Se pueden distinguir aproximadamente cuatro grupos o conglomerados de personas diferentes. En primer lugar, están los órganos que forman parte del sistema formal de rendición de cuentas destinados a proporcionar información a la policía. En segundo lugar, están los grupos que se desarrollan a lo largo de los años, a veces partiendo de reuniones comunitarias informales que gradualmente se convierten en grupos de reflexión y organizaciones no gubernamentales. En tercer lugar, están las diversas entidades profesionales de la sociedad que desempeñan un papel en hacer que la policía rinda cuentas, como el Consejo del Colegio de Abogados y los medios de comunicación. Finalmente, hay miembros individuales de la ciudadanía que expresan sus preocupaciones de manera directa.

### 1. Órganos de representación

Un aspecto importante y muy relevante de la responsabilidad pública es si existe un elemento de representación. En muchos países, las autoridades han establecido estructuras de representación, a menudo a nivel local, para facilitar la participación de la comunidad, que van desde estructuras formales hasta estructuras más informales. Algunos países tienen estructuras legislativas formales a nivel local, como los ayuntamientos, que supervisan a la policía. Un ejemplo de esto es la Junta de Policía en Canadá, que supervisa a la policía municipal. La Junta de Policía canadiense es una forma de gobierno local por designación, que consta de

<sup>238</sup> International Council on Human Rights Policy, *Corruption and Human Rights [Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, Corrupción y Derechos Humanos]: Making the Connection [Establecimiento de la conexión]* (Versoix, Suiza, 2009), p.70.

<sup>239</sup> Véase [www.caj.org.uk](http://www.caj.org.uk).

<sup>240</sup> Eden Cole, Kerstin Eppert y Katrin Kinzelbach, eds., *Supervisión pública del sector de seguridad: Manual para organizaciones de la sociedad civil* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2008). Disponible en [www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=95396](http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=95396).

<sup>241</sup> “La sociedad civil generalmente se refiere al ámbito de las acciones colectivas voluntarias de los ciudadanos que se desarrollan en torno a intereses, propósitos y valores compartidos. (...) Las acciones de la sociedad civil se traducen en última instancia en actividades sin fines de lucro para el beneficio colectivo de la sociedad, definiéndolas frente a otras coaliciones cívicas que subvierten el bien público (como las bandas del crimen organizado)”. Cole, Eppert y Kinzelbach, *Public Oversight of the Security Sector [Supervisión pública del sector de la seguridad]*, p. 14.

funcionariado elegido localmente y representantes ciudadanos<sup>242</sup> responsables de supervisar un departamento de policía territorial. Cada municipio de Canadá que opera su propia fuerza policial debe establecer dicha junta. Otro ejemplo son las Sociedades de Policía de Distrito que operan bajo los Consejos de Distrito en Irlanda del Norte.<sup>243</sup>

Un ejemplo de una estructura más informal se puede encontrar en Río de Janeiro, Brasil, donde la policía organizaba desayunos comunitarios mensuales donde miembros de las comunidades desayunaban con el comandante del área y discutían sus preocupaciones. Un poco menos informales son los Foros de Policía Comunitaria en Sudáfrica, que nuevamente tienen como objetivo principal construir relaciones entre la policía y las comunidades. No tienen una función de supervisión formal, pero pueden plantear sus inquietudes a la policía, aunque la policía no está obligada a responderlas. Existen estructuras similares en Malawi,<sup>244</sup> Uganda (donde se denominan “consejos locales”<sup>245</sup>) y Bosnia y Herzegovina (donde se denominan “foros de seguridad”<sup>246</sup>). Los miembros de estas estructuras no suelen tener un papel de representación formal, lo que significa que no son elegidos para representar a sus comunidades, y el funcionamiento de tales estructuras puede estar fuertemente impulsado por la personalidad de las personas implicadas.

## 2. Organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y grupos autonombrados

También hay varias estructuras autonombradas que han evolucionado en países de todo el mundo. Ejemplos de esto son organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, grupos de estudiantes, grupos de personas expertas, grupos vecinales, organizaciones de mujeres y grupos religiosos. Es importante que la policía se relacione con grupos como estos porque pueden expresar las preocupaciones de sectores particulares de la sociedad, en específico de aquellos grupos vulnerables que pueden tener dificultades para acceder a la policía y, de manera similar, a la policía puede resultarle complejo acceder a dichos grupos.

La posición y la importante contribución de la sociedad civil ha sido reconocida específicamente en la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos* (al que se hace referencia en el capítulo II del presente Manual).

En el cuadro 13 siguiente se describe una iniciativa de una organización no gubernamental de México.

<sup>242</sup> Véase el sitio web de la Asociación Canadiense de Juntas de Policía ([www.capb.ca](http://www.capb.ca)).

<sup>243</sup> Previsto en la Ley de Policía (Irlanda del Norte) de 2000 (c. 32, disponible en [www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/32/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/32/contents)). Véase también [www.districtpolicing.com](http://www.districtpolicing.com).

<sup>244</sup> Iniciativa de derechos humanos de la *Commonwealth*, *Responsabilidad de la policía: Demasiado importante para descuidarlo demasiado urgente para retrasarlo* (véase nota 17 a pie de página).

<sup>245</sup> Bruce Baker, “Multi-choice policing in Uganda [Policía de opción múltiple en Uganda]”, *Policing and Society*, vol. 15, núm. 1 (marzo de 2005), págs. 19–41; Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, Policía, The People, *The Politics [El pueblo, La política]: Police Accountability in Uganda [Responsabilidad de la policía en Uganda]* (Nueva Delhi, 2006).

<sup>246</sup> Hansen, “Strengthening the police in divided societies [Fortalecimiento de la policía en sociedades divididas]” (véase nota 116 a pie de página).

### Cuadro 13. Certificación policial en México

El Programa de Certificación Policial Ciudadana (Certipol) fue inaugurado en junio de 2007 por una organización no gubernamental, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSyDE) en México.<sup>a</sup> Certipol como organismo autorizado, independiente del gobierno y de las agencias policiales, medirá el cumplimiento por parte de una agencia policial determinada de las normas internacionales reconocidas para el trabajo policial en un Estado democrático. Esto, mediante una auditoría de las prácticas administrativas del departamento de policía, operaciones de campo, gestión y organización general. La participación de las agencias policiales es voluntaria.

<sup>a</sup> Véase [www.insyde.org.mx](http://www.insyde.org.mx).

### 3. Profesionales: el Colegio de Abogados, los medios de comunicación y la academia

Otros organismos que juegan un papel importante al momento de expresar las preocupaciones de la ciudadanía son los organismos profesionales, de acuerdo con su ética laboral. Por ejemplo, las y los abogados en muchos países brindan servicios legales a la ciudadanía, lo que les permite obtener una compensación por las irregularidades cometidas por los representantes del Estado, incluida la policía (ya sea a través de una demanda civil o de otra manera), o llevar los casos a un nivel superior, incluso en tribunales internacionales, si la justicia local falla. A nivel nacional, el Colegio de Abogados es a menudo un actor importante cuyas observaciones sobre las acciones y los procedimientos policiales resultan ser una valiosa retroalimentación para la policía.

En muchos países, los medios de comunicación también desempeñan un papel importante para manifestar las preocupaciones de la ciudadanía con respecto a los niveles de delincuencia o delitos violentos en un área determinada, así como en la formación de opiniones. Otro grupo que puede dar voz al público es la academia, tanto de universidades como personas que trabajan para instituciones de investigación privada, quienes a menudo realizan investigaciones sobre la opinión pública en asuntos relacionados con la actuación policial, como la seguridad y la delincuencia. Además, realizan estudios de evaluación sobre prácticas policiales y operaciones particulares y pueden realizar encuestas sobre la confianza de la ciudadanía en la policía (véase el capítulo V.C anterior). Una función importante de la investigación académica realizada fuera de la policía es que puede servir para validar las estadísticas policiales.<sup>247</sup>

#### C. Estrategias y metodologías que la sociedad civil puede utilizar

Actualmente, los grupos de derechos humanos y otras organizaciones de la sociedad civil a menudo se relacionan con la policía, al considerarla como posible protectora de los derechos humanos.<sup>248</sup> Además, los grupos de derechos humanos y lucha anticorrupción pueden trabajar

<sup>247</sup> Bruce y Neild, *The Police That We Want [La policía que queremos]* (véase nota 104 a pie de página). Para obtener más información sobre los diferentes actores de la sociedad civil, véase también Christopher Stone, "Police accountability and the quality of oversight [La responsabilidad de la policía y la calidad de la supervisión]", resumen de la Conferencia sobre la responsabilidad de la policía y la calidad de la supervisión, La Haya, 19 al 21 de octubre de 2005. Disponible en [www.altus.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=31&Itemid=87&lang=en#](http://www.altus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=31&Itemid=87&lang=en#) (consultado el 18 de diciembre de 2009).

<sup>248</sup> Sobre el cambio de la relación antes a menudo polarizada entre la policía y los grupos de derechos humanos a una cooperación hoy más eficaz, véase Consejo Internacional de Política de Derechos Humanos, *Corrupción y Derechos Humanos* (véase nota 238 a pie de página); y Osse, *Understanding Policing [Entender la actuación policial]: A Resource for Human Rights Activists [Un recurso para activistas de derechos humanos]* (véase nota 9 a pie de página).

juntos, haciendo frente a posibles obstáculos.<sup>249</sup> De hecho, “en lugares donde los niveles de corrupción son altos, es menos probable que se respeten los derechos humanos; ambos tipos de organizaciones tienen buenas razones para promover los derechos civiles y políticos que obligar al poder a rendir cuentas y permiten a la sociedad civil organizarse y trabajar de manera efectiva. (...) Existen oportunidades para que las organizaciones de derechos humanos y lucha anticorrupción colaboren en una amplia gama de actividades, desde la elaboración de presupuestos participativos y seguimiento del gasto público, hasta la formación de juntas asesoras ciudadanas y campañas de cabildeo y defensa”.<sup>250</sup>

Las estrategias que la sociedad civil puede utilizar al abordar cuestiones policiales incluyen:<sup>251</sup>

- Investigación e información
- Asistencia jurídica y protección de testigos
- Sensibilización
- Actividades de promoción y campañas
- Capacitación (por ejemplo, para instructores y oficiales de policía)
- Monitoreo, incluido el uso de auditorías de la policía, y el sistema de rendición de cuentas de la policía en particular.
- Análisis de presupuesto

Además, algunas organizaciones de la sociedad civil trabajan con la policía en acuerdos de policía comunitaria, informando a la policía sobre las preocupaciones de la comunidad y compartiendo la responsabilidad de encontrar soluciones. Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con la policía en iniciativas de policía comunitaria han ayudado a mejorar el desempeño policial y han facilitado con éxito una mejor relación entre la policía y las organizaciones de la sociedad civil.

Para los miembros de la sociedad civil puede resultar útil el documento *Supervisión pública del sector de la seguridad: Manual para organizaciones de la sociedad civil*, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, que proporciona orientación estructurada sobre el papel que pueden desempeñar las organizaciones de la sociedad civil en la supervisión democrática del sector seguridad.<sup>252</sup>

#### D. Apoyar a la sociedad civil para garantizar la responsabilidad pública

Garantizar la participación de la sociedad civil es una responsabilidad clave de los gobiernos que permite a la policía poner en práctica los principios de responder a la población y mejorar sus servicios. Las autoridades policiales deben incluir de manera proactiva a las organizaciones de mujeres en esto, ya que, en situaciones de posconflicto en particular, las mujeres pueden ser reacias a tratar con la policía a menos que se las aliente expresamente a hacerlo. La capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para participar en la rendición de cuentas policial depende de la cooperación y protección de los gobiernos y las autoridades policiales por igual.

<sup>249</sup> Véase Transparencia Internacional, “Derechos humanos y corrupción”, documento de trabajo No. 5 (Berlín, 2008); Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, *Corrupción y Derechos Humanos* (véase nota 238 a pie de página).

<sup>250</sup> Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, *Corrupción y Derechos Humanos* (véase nota 238 a pie de página), pág. 69.

<sup>251</sup> Cole, Eppert y Kinzelbach, *Supervisión pública del sector de la seguridad* (véase nota 240 a pie de página); *Understanding Policing [Entender la actuación policial]: A Resource for Human Rights Activists [Un recurso para activistas de derechos humanos]* (véase nota 9 a pie de página).

<sup>252</sup> Cole, Eppert y Kinzelbach, *Supervisión pública del sector de la seguridad* (véase nota 240 a pie de página).

El artículo 13, párrafo 1, de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* establece lo siguiente:

Cada Estado Parte adoptará las medidas adecuadas ... para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción así como a la amenaza que ésta representa.

Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

- a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;
- b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;
- c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;
- d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
  - i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros;
  - ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.<sup>253</sup>

Los gobiernos deben estar dispuestos a compartir información con la ciudadanía a la que sirven. Cuando no lo hacen, la ciudadanía debe tener acceso a la información (o libertad de información), y así poder obligar a los gobiernos a que hagan transparente su toma de decisiones.<sup>254</sup> Así establecen el proceso legal del “derecho a saber”. El acceso a la información también implica la prohibición de que los organismos gubernamentales retengan información sobre violaciones de derechos humanos y otros abusos de poder. Un principio básico detrás de la mayoría de las leyes sobre libertad de información es que la carga de la prueba recae en el organismo al que se solicita la información, no en la persona que la solicita. Por lo general, la persona solicitante no tiene que dar una explicación de su solicitud, pero si la información no se divulga, debe proporcionar una razón válida. Más de 85 países de todas las regiones del mundo han adoptado leyes para garantizar el acceso a la información al público. Esta es también una importante medida de empoderamiento que los gobiernos pueden adoptar para mejorar la participación pública.

A lo largo de los años, la policía se ha vuelto cada vez más abierta a comprometerse con la sociedad civil. Un ejemplo de ello es la Plataforma Europea para la Policía y los Derechos Humanos, que funcionó bajo los auspicios del Consejo de Europa a principios del siglo XXI, en la que participaron tanto la policía como las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. En 2004, la plataforma publicó un folleto en el que se discutían las ventajas y desventajas de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos a la hora de entablar relaciones con la policía y viceversa.

<sup>253</sup> Además, el mecanismo de revisión establecido por la resolución 3/1 de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrada en Doha del 9 al 13 de noviembre de 2009, requiere la participación de la sociedad civil y el sector privado en el proceso de revisión. (CAC/COSP/2009/15, secc. I.A., resolución 3/1, anexo, párr. 28).

<sup>254</sup> *Buenas prácticas de gobernanza para la protección de los derechos humanos* (publicación de las Naciones Unidas, no. de venta S.07. XIV.10); *Consejo Internacional de Política de Derechos Humanos, Corrupción y Derechos Humanos* (véase nota 239 a pie de página).



También presentó una plantilla para la cooperación efectiva de la policía y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, que abordaba los siguientes puntos:<sup>255</sup>

1. Generación de confianza
2. Acuerdo sobre los objetivos y actividades de la asociación
3. Acuerdo sobre reglas de participación para la asociación
4. Identificación de las organizaciones no gubernamentales con las que trabajar. La organización no gubernamental debe ser estable, responsable y capaz de agregar valor a la policía
5. Acuerdo sobre el estado del compromiso en ambas entidades
6. Acuerdo sobre mecanismos de comunicación
7. Acuerdo sobre arreglos de monitoreo y evaluación para medir la efectividad
8. Provisión de recursos para la asociación

Otro ejemplo lo proporciona la Asociación Nacional de Aplicación de la Ley de Liberia (véase el capítulo IV.D.2 anterior), que desarrolló programas para educar a la ciudadanía sobre sus derechos y responsabilidades, el papel de las instituciones de justicia penal en la sociedad y las acciones que pueden generar presión en el gobierno para iniciar reformas y mejorar el historial de derechos humanos.<sup>256</sup>

## E. Resumen

La rendición de cuentas efectiva de la policía requiere que ésta se comprometa con la ciudadanía para conocer sus preocupaciones, involucrarla en los planes de reforma policial y poder evaluar la confianza pública en la policía. Además, la ciudadanía puede desempeñar un papel de guardián que puede ayudar a mantener o mejorar la integridad policial. Sin embargo, rara vez la ciudadanía hablará con una sola voz. Por lo tanto, la policía debe interactuar con diferentes grupos de la sociedad, incluidos los que se configuran para tal fin, como foros de policía comunitaria, así como con grupos informales como organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de mujeres y grupos de estudiantes, además de grupos que tal vez deseen mantener cierta distancia con la policía, como las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. Además, el Colegio de Abogados y la academia tienen información que puede ayudar a la policía a mejorar sus servicios. Finalmente, los medios de comunicación juegan un papel importante. Todos estos actores pueden dar voz a la ciudadanía común, incluidas aquellas personas que tienden a ser marginadas y pasadas por alto.

La policía debe facilitar activamente la participación pública y debe tomar la iniciativa con aquellos grupos y organizaciones que no se involucran fácilmente, ya que esto les permite responder a la gente, un aspecto central de la policía democrática. También debe proteger a quienes se manifiestan de las repercusiones indebidas, ya sea impulsadas por la policía o por otros miembros de la sociedad.

Se sugieren las siguientes propuestas para abordar los desafíos que puedan surgir en relación con la rendición de cuentas pública:

<sup>255</sup> Plataforma europea para la policía y los derechos humanos, "Police and NGOs: why and how human rights NGOs and police services can and should work together [La policía y las ONG: por qué y cómo las ONG de derechos humanos y los servicios policiales pueden y deben trabajar en conjunto]" (2004).

<sup>256</sup> Griffiths, *promoting Human Rights Professionalism in the Liberian Police Force [Promover el profesionalismo en derechos humanos en la fuerza policial de Liberia]* (véase nota 167 a pie de página).

**Desafío****Recomendaciones o sugerencias**

Negativa a permitir la participación pública en el establecimiento de prioridades por parte de la policía (o sus autoridades)

- Desarrollar un proyecto inicial más pequeño que pueda servir como experimento.
- Realizar intercambios de experiencias internacionales, preferiblemente de países similares con los que las autoridades puedan relacionarse.
- Estudiar ejemplos en los que dicha participación mejoró la actuación policial y en los que su falta condujo a una actuación policial ineficaz.
- Aconsejar que la participación pública sea un requisito de la vigilancia democrática y explicar los diferentes propósitos a los que puede servir.

Negativa por parte de la policía a interactuar con grupos ciudadanos que son críticos

- Organizar desde la policía diálogos entre miembros críticos de la comunidad y aquellos abiertos al diálogo, presididos por un interlocutor neutral si es necesario.
- Solicitar apoyo externo, por ejemplo, del poder judicial.
- Organizar una conferencia regional para discutir problemas regionales.
- Invitar a un jefe de policía retirado extranjero para participar en reuniones regionales.

Uso de un cuerpo de representación como plataforma para servir intereses partidistas

- Establecer un contrato o voto, para que nuevos miembros de estos órganos simbolicen su compromiso con los intereses de todas aquellas personas a las que representan.
- Limitar el mandato de los miembros de los órganos.
- Revisar los miembros de los órganos.
- Disolver la plataforma y restablecerla desde cero.
- Investigar la influencia indebida en el órgano de representación por parte de la policía.

Corrupción del órgano de representación por parte de la policía

- Identificar al oficial de más alto rango responsable y presentar cargos disciplinarios.
- Establecer un contrato o voto para que nuevos miembros de estos órganos simbolicen su compromiso con los intereses de todas aquellas personas a las que representan.
- Limitar el mandato de los miembros de los órganos.
- Revisar los antecedentes de los miembros de los órganos.
- Disolver la plataforma y restablecerla desde cero.

Falta de confianza de la sociedad civil para interactuar con la policía

- Impulsar un esfuerzo y compromiso adicional por parte de la policía para relacionarse con la ciudadanía y abstenerse de interferencias indebidas.

## VIII. Hoja de ruta para la eficaz rendición de cuentas y promoción de la integridad

La rendición de cuentas eficaz por parte de la policía requiere:

1. Un sistema en el que estén representados la policía, el Estado, la ciudadanía y los organismos independientes.
2. Un sistema de seguimiento antes, durante y después de los operativos y acciones policiales.
3. Un sistema que permita acciones correctivas.
4. Un sistema dirigido a oficiales de policía, sus supervisores y la institución en su conjunto.

Estos cuatro aspectos deben estar presentes para que un sistema de rendición de cuentas policial sea eficaz. Además, solo cuando hay múltiples actores involucrados en el escrutinio de la policía, cada uno puede defender sus propios intereses sin poner en peligro la legitimidad del sistema policial. Facilitar el desarrollo de este marco institucional es uno de los desafíos clave para los Estados democráticos, ya que asegura que la policía pueda ser examinada y en ocasiones sometida a crítica, lo cual es clave para mantener la integridad.

### Determinar si un sistema de rendición de cuentas de la policía está sesgado

Una forma de evaluar si el control de la policía se comparte de manera equitativa entre los diferentes actores es verificar si los poderes y decisiones cruciales se limitan únicamente a determinadas personas. Si, para un país determinado, las respuestas a las preguntas siguientes siempre involucran a la misma institución, de modo que se ignoran los roles de los otros actores, esto puede tomarse como una indicación de que la estructura de rendición de cuentas tiene un sesgo hacia esa institución y debe adaptarse en consecuencia.

### Preguntas para determinar si un sistema de rendición de cuentas de la policía involucra equitativamente a diferentes actores

- ¿Quién redacta la nueva legislación, incluidos los actos policiales y otras leyes pertinentes para la policía?
- ¿Quién puede aportar información sobre políticas y establecer prioridades para la actuación policial?
- ¿Quién puede definir los procedimientos operativos de la policía?
- ¿Quién puede comprobar el desarrollo de las operaciones?
- ¿Quién puede intervenir en los operativos policiales?

- ¿Dónde puede la ciudadanía presentar denuncias?
- ¿Quién es responsable de establecer los procedimientos de denuncias y su gestión diaria?
- ¿Quién investiga a oficiales de policía en casos de mala conducta, ya sea en el marco de un proceso disciplinario o penal?
- ¿Quién decide las consecuencias disciplinarias tras las investigaciones de denuncias?
- ¿Quién puede nombrar nuevos jefes de policía y personal de alto rango?
- ¿Quién nombra al personal de nivel medio?
- ¿Quién puede despedir oficiales?
- ¿Quién evalúa los operativos policiales?
- ¿Quién evalúa el funcionamiento general de la policía?
- ¿Quién decide los presupuestos de la policía?
- ¿Quién supervisa los gastos de la policía?
- ¿Quién decide sobre la adquisición de nuevos equipos policiales?
- ¿Quién lleva registro de las estadísticas sobre el desempeño de la policía, incluido el número de denuncias?
- ¿Quién vigila la confianza ciudadana en la policía?
- ¿Cómo puede la ciudadanía interactuar con la policía y expresar sus preocupaciones?
- ¿Cómo se relaciona la policía con los medios de comunicación?

#### Medidas que deben adoptarse para garantizar una rendición de cuentas de la policía eficaz

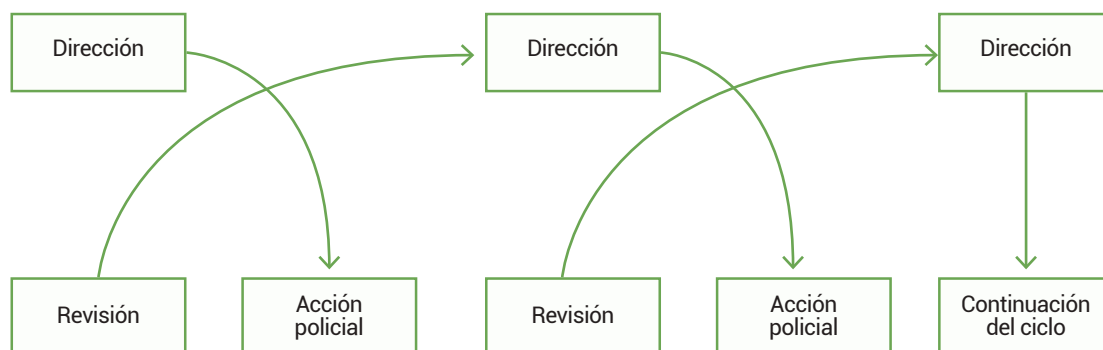
El presente Manual siguió un enfoque institucional, cuyo modelo subyacente se presentó en el capítulo I y se centró en las tres funciones básicas de la rendición de cuentas de la policía:

- *Aportes de políticas y establecimiento de instrucciones antes de operativos y acciones.* Para que la policía pueda aceptar la responsabilidad por sus acciones, debe contar con el marco y las herramientas para garantizar que se cumplan las expectativas.
- *Supervisión.* Se requiere una supervisión adecuada durante las acciones y operativos.
- *Revisión y evaluación después de operativos y acciones.* Se requiere una revisión interna y externa de las operaciones y acciones para promover mejoras en el desempeño

La figura IV anterior (en el capítulo I) presenta un modelo conceptual para facilitar la evaluación del sistema actual de rendición de cuentas de la policía y la identificación de brechas y debilidades. La hoja de ruta que se presenta en la tabla 2 a continuación identifica lo que se debe hacer para garantizar una rendición de cuentas de la policía efectiva y quién debe tomar la iniciativa en esto. La hoja de ruta se puede utilizar para elaborar un proyecto de reforma con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas de la policía en general, o se puede utilizar para desarrollar un enfoque fragmentado en el que los diferentes aspectos de la rendición de cuentas se aborden uno por uno.

A pesar de su presentación lineal, la hoja de ruta debe considerarse como un proceso cíclico de actuación policial justa y eficaz en constante mejora, como se muestra en la figura VIII siguiente.

Figura VIII. Actuación policial cada vez mejor



La tercera columna de la tabla 2 siguiente especifica solo el actor principal. Sin embargo, se pueden identificar más actores en cada etapa. Por ejemplo, la ciudadanía puede dar su opinión cuando lo desee (directamente o, por ejemplo, en las páginas de opinión de los periódicos) y los hallazgos de un organismo de supervisión pueden utilizarse para establecer la dirección.

Las responsabilidades de los diferentes actores no siempre están tan claramente delimitadas como se sugiere aquí. Sin embargo, las responsabilidades específicas asignadas a los diferentes actores son de menor importancia que el hecho de que las funciones estén cubiertas y que el personal de las instituciones involucradas tenga lineamientos claros sobre sus objetivos, los cuales especifiquen sus distintos cargos y líneas de responsabilidad. Esto puede evitar interferencias cruzadas ilegítimas y evitar la evasión de responsabilidades. También es importante la distinción entre lo que debe hacer un organismo independiente y lo que pueden hacer los órganos que representan al Estado. Como se ha dicho repetidamente, para garantizar la imparcialidad y evitar injerencias, la supervisión del sistema de denuncias contra la policía debe recaer en un organismo independiente.

**Tabla 2. Hoja de ruta para una rendición de cuentas efectiva y la promoción de la integridad**

	<b>Instrumento</b>	<b>Actor principal</b>
Dirección-establecimiento antes de los operativos y acciones	Leyes que definen sin ambigüedades las funciones y poderes de la policía y determinan cuándo y cómo el gobierno puede intervenir en las operaciones policiales. También debería haber leyes claras sobre los procesos de nombramiento y promoción, en particular para los rangos superiores	Parlamento
	Políticas que brindan orientación para la priorización policial	Gobierno (Ministerio del Interior), Parlamento, autoridades provinciales y municipales
	Asignación realista y justa del presupuesto a la policía y dentro de la policía	Parlamento, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior, a veces policía
	Procedimientos operativos normativos y directrices de política	Ministerio del Interior, a veces policía
	Aportaciones de la ciudadanía, incluidas las de carácter político	Ministerio, policía, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, academia, ciudadanía
	Conocimiento sobre las preocupaciones de la ciudadanía (en materia de delincuencia, seguridad y policía)	Ministerio, policía, foros de policía comunitaria, juntas de policía, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, academia, público
	Instrucciones claras	Línea de mando
	Proceso de denuncias justo y eficaz	Gobierno (Ministerio del Interior), Parlamento, policía, organismo independiente
	Códigos de conducta <sup>a</sup>	Ministerio del Interior y policía
	Reclutamiento, selección y formación	Ministerio del Interior y policía
	Condiciones de trabajo satisfactorias	Ministerio del Interior y policía
	Procedimientos disciplinarios justos	Ministerio del Interior y policía
	Esquemas para prevenir la corrupción y otras conductas indebidas y mejorar la integridad	Ministerio del Interior y policía
Integración de lecciones aprendidas en nuevas políticas y directrices	Todos	

	<b>Instrumento</b>	<b>Actor principal</b>
Supervisión durante las acciones y operativos policiales	Supervisión inmediatamente antes, durante e inmediatamente después de los operativos y acciones	Línea de mando policial
	Supervisión diaria y sensibilización continua sobre los principios de rendición de cuentas	Línea de mando policial
	Supervisión de investigaciones penales (en sistemas de derecho civil)	Fiscal o juez de instrucción
Revisión después de las operaciones policiales, gestión y administración.	Seguimiento del desempeño policial (incluida la identificación de patrones)	Órgano de supervisión independiente, comités parlamentarios, Ministerio (incluida la inspección), policía, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, academia, ciudadanía
Respuesta a las denuncias	Recepción e investigación de denuncias, recomendaciones para futuras acciones.	Órgano de supervisión independiente, policía
Castigo y corrección de la conducta indebida	Litigio civil	Grupos de asistencia jurídica, abogados
	Inicio de una investigación sobre inquietudes policiales o faltas de conducta específicas	Comisión parlamentaria, Ministerio del Interior, gestión policial, organismo de supervisión independiente, organizaciones no gubernamentales
	Acción adecuada contra el infractor	Gestión policial para medidas disciplinarias infracciones; juez de delitos penales

<sup>a</sup> En países con sindicatos de policía, estos pueden desempeñar un papel importante en la promoción de estos temas.





# Anexo I. Una descripción general de instrumentos internacionales relevantes para la policía

Los textos completos de estos instrumentos están disponibles en [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

- Tratados vinculantes
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes y su Protocolo Facultativo
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial
- Convención de los Derechos del Niño
- Convenios de Ginebra
  - Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, del 12 de agosto de 1949 (Tercer Convenio de Ginebra)<sup>257</sup>
  - Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a personas civiles en tiempo de guerra, del 12 de agosto de 1949 (Cuarto Convenio de Ginebra)<sup>258</sup>
- Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales
- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas<sup>259</sup> (aún sin entrar en vigor al 6 de agosto de 2010)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

## Declaraciones y principios

- Principios básicos sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley
- Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión

<sup>257</sup> *Naciones Unidas*, Treaty Series, vol. 75, No. 972.

<sup>258</sup> *Ibid.*, vol. 75, No. 973.

<sup>259</sup> Resolución 61/177 de la Asamblea General, anexo.

- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley aprobado por la Asamblea General en su resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979
- Directrices para la aplicación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley aprobadas por el Consejo Económico y Social en su resolución 1989/61 del 24 de mayo de 1989 y refrendadas por la Asamblea General en su resolución 44/162 del 15 de diciembre de 1989
- Código internacional de conducta para los titulares de cargos públicos aprobado por la Asamblea General en su resolución 51/59 del 12 de diciembre de 1996
- Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder<sup>260</sup>
- Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
- Directrices sobre la función de los fiscales<sup>262</sup>
- Plan de Acción de Milán<sup>263</sup>
- Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes<sup>264</sup>
- Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias<sup>265</sup>
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de reclusos
- Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>266</sup>

<sup>260</sup> Resolución 40/34 de la Asamblea General, anexo.

<sup>261</sup> Resolución 47/133 de la Asamblea General.

<sup>262</sup> *Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana*, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990: informe preparado por la Secretaría (publicación de las Naciones Unidas, no. de venta: S.91.IV.2), Cap. I, secc. C.26, anexo.

<sup>263</sup> *Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán*, 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985: informe preparado por la Secretaría (publicación de las Naciones Unidas, no. de venta: E.86.IV.1), Cap. I, secc. A.

<sup>264</sup> Resolución 55/89 de la Asamblea General, anexo.

<sup>265</sup> Resolución 1989/65 del Consejo Económico y Social, anexo.

<sup>266</sup> Resolución 217 A (III) de la Asamblea General.

# Anexo II. Código internacional de conducta para los titulares de cargos públicos

## I. Principios generales

1. Un cargo público, tal como se define en el derecho interno, es un cargo de confianza, que conlleva la obligación de actuar en pro del interés público. Por consiguiente, los titulares de cargos públicos serán ante todo leales a los intereses públicos de su país tal como se expresen a través de las instituciones democráticas de gobierno.
2. Los titulares de cargos públicos velarán por desempeñar sus obligaciones y funciones de manera eficiente y eficaz, conforme a las leyes o las normas administrativas, y con integridad. Procurarán en todo momento que los recursos públicos de que sean responsables se administren de la manera más eficaz y eficiente.
3. Los titulares de cargos públicos serán diligentes, justos e imparciales en el desempeño de sus funciones y, en particular, en sus relaciones con el público. En ningún momento darán preferencia indebida ni discriminarán impropriamente a ningún grupo o individuo, ni abusarán de otro modo del poder y la autoridad que les han sido conferidos.

## II. Conflicto de intereses e inhabilitación

4. Los titulares de cargos públicos no utilizarán su autoridad oficial para favorecer indebidamente intereses personales o económicos propios o de sus familias. No intervendrán en ninguna operación, no ocuparán ningún cargo o función ni tendrán ningún interés económico, comercial o semejante que sea incompatible con su cargo, funciones u obligaciones o con el ejercicio de éstas.
5. Los titulares de cargos públicos, en la medida que lo requiera su cargo y con arreglo a las leyes o a las normas administrativas, declararán sus intereses económicos, comerciales o financieros, o sus actividades con ánimo de lucro que puedan plantear un posible conflicto de intereses. En situaciones de posible o manifiesto conflicto de intereses entre las obligaciones públicas y los intereses privados de los titulares de cargos públicos, éstos acatarán las disposiciones establecidas para reducir o eliminar ese conflicto de intereses.
6. Los titulares de cargos públicos no utilizarán indebidamente en ningún momento dinero, bienes o servicios públicos o información adquirida en el cumplimiento o como resultado de sus funciones públicas para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales.
7. Los titulares de cargos públicos acatarán las disposiciones establecidas con arreglo a la ley o a las normas administrativas con miras a evitar que una vez que hayan dejado de desempeñar sus funciones públicas aprovechen indebidamente las ventajas de su antiguo cargo.

### III. Declaración de bienes

8. Los titulares de cargos públicos deberán, en consonancia con su cargo, y conforme a lo permitido o exigido por la ley y las normas administrativas, cumplir los requisitos de declarar o revelar sus activos y pasivos personales, así como, de ser posible, los de sus cónyuges u otros familiares a cargo. .

### IV. Aceptación de regalos u otros favores

9. Los titulares de cargos públicos no solicitarán ni recibirán directa ni indirectamente ningún regalo u otros favores que puedan influir en el desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus deberes o su buen criterio.

### V. Información confidencial

10. Los asuntos de carácter confidencial de que tengan conocimiento los titulares de cargos públicos se mantendrán en secreto a menos que la legislación nacional, el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario. Tales restricciones seguirán siendo válidas tras el abandono de la función pública.

### VI. Actividades políticas

11. Las actividades políticas o de otra índole que realicen los titulares de cargos públicos fuera del ámbito de su cargo no deberán, de conformidad con las leyes y las políticas administrativas, mermar la confianza pública en el desempeño imparcial de sus funciones y obligaciones.

# Anexo III. Estándares de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL)

## La Declaración de Seúl

Observando que los servicios encargados de la aplicación de la ley son un elemento esencial para el mantenimiento de los derechos humanos fundamentales, para la preservación de la vida y la propiedad, y para la protección de los inocentes,

Reconociendo que:

- La corrupción puede destruir el funcionamiento eficaz de cualquier sociedad y disminuir la capacidad de los servicios encargados de la aplicación de la ley para cumplir su misión,
- El funcionario de los servicios encargados de la aplicación de la ley que sea corrupto:
- Socava la confianza y la fe del público en el Estado en general y en la administración pública y los servicios encargados de la aplicación de la ley en particular,
- Es un obstáculo para la obtención de justicia y, por consiguiente, es ineficaz en la lucha contra la delincuencia en general,

Considerando que la corrupción sólo se puede combatir eficazmente mediante un enfoque integral, y como parte de una estrategia nacional e internacional exhaustiva;

Los Estados miembro de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL);

Declaran que una de las prioridades fundamentales de todos nuestros Estados Miembros deberá ser la de garantizar la ausencia de corrupción en los servicios encargados de la aplicación de la ley, lo cual exige el firme compromiso, al más alto nivel político y administrativo, de sentar y mantener el más alto grado de integridad en toda la administración pública, y especialmente en los servicios encargados de la aplicación de la ley,

Declarar asimismo que todo programa nacional de integridad destinado a los servicios encargados de la aplicación de la ley deberá tomar en consideración los siguientes factores clave:

1. Adopción de un enfoque en tres niveles para luchar contra la corrupción: educación y prevención, actividad operativa e investigaciones, y relaciones públicas;
2. Reconocimiento de la necesidad de crear un código de conducta para los funcionarios de los servicios encargados de la aplicación de la ley y, siempre que sea posible, adopción y aplicación de tal código, como recomienda el Grupo de Expertos de Interpol.;
3. Reconocimiento de la necesidad de un código deontológico para los funcionarios de los servicios encargados de la aplicación de la ley y, siempre que sea posible, adopción y aplicación de tal código, como recomienda el Grupo de Expertos de Interpol.;

4. Mejora del proceso de reclutamiento mediante la inclusión de pruebas, entrevistas e investigación de antecedentes destinadas a comprobar, en la medida de lo posible, el grado de integridad del candidato, independientemente de su condición, sexo, raza, religión o convicciones políticas.

5. Debido al carácter internacional de la delincuencia, es esencial que los servicios encargados de la aplicación de la ley cooperen en pos de la justicia con todos los servicios reconocidos por las autoridades judiciales y sus representantes, tanto a escala nacional como internacional, y que fomenten la cooperación con todos los organismos que se hayan comprometido firmemente a luchar contra la delincuencia en general y contra la corrupción en particular.

6. Todos los funcionarios de los servicios encargados de la aplicación de la ley deberán recibir una formación y una instrucción permanentes en todos los aspectos relacionados con la aplicación de la ley, debiendo prestarse una especial atención a la ética y la integridad.

7. Las estructuras de gestión que participen en las iniciativas anticorrupción deberán encargarse de::

- Revisar anualmente las declaraciones sobre el patrimonio y los débitos de todos los miembros del personal, dentro del respeto de la legislación de cada país.
- Garantizar la capacidad de rendir cuentas y la transparencia de las unidades anticorrupción con respecto a la comunidad.
- Vigilar los factores que permiten identificar la corrupción.
- Determinar los puntos débiles de los métodos de trabajo y de los procedimientos administrativos y jurídicos.
- Garantizar la introducción y el mantenimiento de unos procedimientos de verificación interna y externa apropiados.
- Aprovechar los avances realizados en el campo de la tecnología de la información y garantizar el acceso de todo el personal a estos instrumentos.
- Crear unas estructuras adecuadas para proteger a los confidentes y otros informadores.
- Aplicar unos procedimientos rápidos y eficaces para garantizar un tratamiento adecuado de las denuncias procedentes de los ciudadanos.,

8. La remuneración de los funcionarios de los servicios encargados de la aplicación de la ley deberá ser suficiente para permitirles gozar de un nivel de vida razonable y satisfactorio.

## Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

### Los principios

Los deberes principales del funcionariado encargado de hacer cumplir la ley son la protección de la vida y la propiedad, la preservación de la paz pública y la prevención y detección de delitos. Para cumplir con estos deberes a los agentes del orden se les otorgan poderes extraordinarios; por tanto, la ciudadanía tiene derecho a esperar los más altos estándares de conducta.

Este Código establece los principios que guían la conducta de los agentes del orden. Cuando el funcionariado tiene la posibilidad de ejercer o no sus poderes a discreción, el Código no busca

restringir esa facultad; más bien tiene como objetivo definir los parámetros de conducta dentro de los cuales debe ejercerse esa discreción.

Este Código se aplica a la conducta del funcionariado encargado de hacer cumplir la ley de todos los rangos mientras están en servicio o fuera de él si la conducta indebida es lo suficientemente grave como para indicar que la persona no es apta para seguir siendo un agente del orden público o para socavar la confianza pública en la organización o la profesión.

El Código se aplicará de manera razonable y objetiva. Cuando se disponga de sanciones por conducta indebida y se esté considerando su aplicación, se prestará la debida atención al grado de negligencia o falta deliberada y a la naturaleza y circunstancias de la conducta del oficial.

### *1. Honestidad e integridad*

Es de suma importancia que la ciudadanía confíe en la honestidad e integridad de sus agentes del orden. Por lo tanto, el funcionariado deben ser abierto y sincero en sus tratos; evitar estar en deuda indebidamente con cualesquiera personas o instituciones y cumplir sus deberes con integridad.

### *2. Igualdad y tolerancia*

Los agentes del orden tienen la responsabilidad particular de actuar con justicia e imparcialidad en su trato con la ciudadanía y sus colegas, tratando a todas las personas con cortesía y respeto. Las y los oficiales deben evitar el favoritismo hacia un individuo o grupo y todas las formas de victimización o discriminación.

### *3. Uso de la fuerza y abuso de autoridad*

Las y los oficiales nunca deben usar a sabiendas más fuerza de la razonable, ni abusar de su autoridad.

### *4. Desempeño de funciones*

Las y los oficiales deben ser escrupulosos y diligentes en el desempeño de sus funciones. Deben asistir al trabajo con puntualidad cuando se les asigne un turno. Si están ausentes por enfermedad o lesión, deben evitar actividades que puedan retrasar su regreso al trabajo. Deben mantener y, en la medida de lo posible, mejorar, sus conocimientos y competencias profesionales.

### *5. Órdenes legales*

A menos que exista una causa válida y suficiente para hacer lo contrario, las y los oficiales deben obedecer todas las órdenes legales y acatar las regulaciones de su organización. Deben apoyar a sus colegas en la ejecución de sus deberes legales y oponerse a cualquier comportamiento inadecuado, denunciándolo cuando corresponda.

### *6. Confidencialidad*

La información que entre en posesión de un órgano de aplicación de la ley debe tratarse como confidencial. No debe utilizarse para beneficio personal ni tampoco debe ser divulgado, excepto en el curso apropiado del deber de hacer cumplir la ley. De manera similar, las y los oficiales deben tratar como confidencial la información sobre las políticas y operativos de aplicación de la ley, a menos que estén autorizados a divulgarla en el curso de sus funciones. Los comentarios personales no deben expresarse en formas o circunstancias que puedan dañar la confianza de la ciudadanía en la organización o la profesión.

### *7. Deterioro*

Mientras estén en servicio (\*) los agentes no deben verse afectados por el abuso de alcohol o estupefacientes. Los oficiales no deben consumir alcohol cuando estén en servicio, a menos que estén específicamente autorizados para hacerlo o sea necesario para el debido desempeño de su deber. Los oficiales no deben consumir narcóticos ilegales ni dentro ni fuera de servicio, excepto con el conocimiento previo y el consentimiento informado de su organización.

(\*) Un/a oficial que sea llamado inesperadamente para el servicio debe poder, sin riesgo de desacreditación, decir que ha consumido alcohol y que puede ser que no esté listo para el servicio.

## 8. Apariencia

A menos que en funciones se dicte lo contrario, las y los oficiales siempre deben estar presentables, limpios y ordenados mientras estén de servicio en uniforme o vestidos de civil.

## 9. Conducta general

Ya sea dentro o fuera de servicio, las y los agentes del orden no deben comportarse de una manera que pueda desacreditar a su organización o profesión. Este principio también se aplica a ex agentes del orden.

## 10. Cooperación y colaboración

Las y los agentes encargados de hacer cumplir la ley deben cooperar y ayudar a otras personas con el mandato legal de prevenir y detectar delitos dentro de la misma jurisdicción y fuera de ésta con el consentimiento de las autoridades competentes de cada jurisdicción.

“Creemos en una sociedad libre y justa. Para ser verdaderamente justa, la sociedad debe adoptar altos estándares de integridad y resistir abiertamente la corrupción.

Con este fin, nos unimos a la comunidad para garantizar dichos estándares y aceptamos la responsabilidad de combatir todas las formas de corrupción a través de la educación, la prevención y la aplicación efectiva de la ley”.

## Código de ética para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

“Ejerceré mis poderes para hacer cumplir la ley en nombre del pueblo. A través de mi ejemplo profesional y personal, demostraré que los respeto y me esforzaré por cumplir las altas expectativas de mí.

Juro protegerlos y haré cumplir sus leyes de buena fe, con justicia, valentía e integridad, lo mejor que pueda.

De este modo, fomentaré la confianza en la ley.

Nunca los traicionaré abusando deliberadamente de mis poderes, autoridad o conocimiento. Para estos fines, sirvo a al pueblo”.

## Normas universales para combatir la corrupción en los servicios policiales

### Artículo 1. Objetivos

Cuidar que las fuerzas de policía de los Estados miembros de Interpol desempeñen sus funciones policiales, y cualquier otra actividad conexas, con un alto nivel de honradez, integridad y moralidad.



Fomentar e impulsar entre los Estados miembros de Interpol la puesta en práctica de medidas destinadas a prevenir, detectar, castigar y erradicar la corrupción en sus servicios policiales nacionales, y a poner a disposición de la justicia a los funcionarios de policía o a los empleados de los servicios policiales que incurran en corrupción.

## Artículo 2. Definiciones

### Corrupción

La solicitud o la aceptación, directa o indirecta, por parte de un funcionario de policía o un empleado de los servicios policiales de cualquier suma de dinero, artículo de valor, regalo, favor, promesa, recompensa o ventaja, para sí mismo o para otra persona, grupo o entidad, a cambio de algún acto u omisión pasado o futuro relacionado con el desempeño de las funciones policiales o actividades conexas.

Ofrecer o dar, directa o indirectamente, a un funcionario de policía o a un empleado de los servicios policiales cualquier suma de dinero, artículo de valor, regalo, favor, promesa, recompensa o ventaja, para el funcionario o el empleado en cuestión, o para otra persona, grupo o entidad, a cambio de algún acto u omisión pasado o futuro relacionado con el desempeño de las funciones policiales o actividades conexas.

Cualquier acto u omisión de un funcionario de policía o cualquier otro empleado de los servicios policiales, realizado en el ejercicio de sus funciones, que de manera indebida pueda exponer a una persona a una acusación o condena por un delito o ayudar a que una persona no sea acusada de un delito o sea absuelta del mismo.

La divulgación no autorizada de información policial confidencial o restringida, a cambio de una recompensa o por cualquier otro motivo.

Cualquier acto u omisión de un funcionario de policía o un empleado de los servicios policiales, realizado en el ejercicio de sus funciones, cometido con el propósito de obtener cualquier suma de dinero, artículo de valor, regalo, favor, promesa, recompensa o ventaja, para sí mismo o para otra persona, grupo o entidad.

Cualquier acto u omisión que sea constitutivo de corrupción de conformidad con la legislación del Estado miembro.

La participación como autor, coautor, iniciador, instigador, cómplice, o de manera accesoria antes o después del hecho, o de cualquier otro modo, en la comisión o la tentativa de comisión de los actos a los que se hace referencia en las disposiciones del presente artículo, así como la participación en todo tipo de asociación ilícita para cometer u omitir cualquiera de dichos actos.

Fuerza / servicio de policía significa: cualquier fuerza policial u organismo oficial encargado de desempeñar funciones policiales dentro de las fronteras nacionales de un Estado miembro.

## Artículo 3. Principios

Hacer de la corrupción en los servicios policiales un delito sumamente arriesgado.

Fomentar y mantener un alto nivel de honradez, integridad y moralidad en los servicios policiales de cada Estado miembro.

Fomentar el reclutamiento y la formación de funcionarios de policía con un alto nivel de integridad, honradez, moralidad y competencia.

#### Artículo 4. Medidas

Cada Estado miembro se compromete a:

##### *Normas de conducta*

4.1 Establecer y mantener unas normas de conducta que garanticen un alto nivel de honradez, deontología y eficacia en el desempeño de las funciones policiales.

4.1.1 Estas normas deberán ser de obligado cumplimiento debiendo tender a que se comprenda qué es una conducta adecuada, conforme a la deontología y honrada, y a que se siga dicha conducta, a que se eviten conflictos de intereses, a la adecuada utilización de los recursos públicos en la aplicación justa e imparcial de la ley y en actividades conexas, al cumplimiento de las funciones policiales, a que se denuncien los actos de corrupción cometidos en el ejercicio de las funciones policiales o en actividades conexas, y a que se establezca y refuerce la confianza de la sociedad en los funcionarios de policía y los servicios policiales como partes del sistema de justicia.

4.1.2 Estas normas deberán incluir la noción de que los servicios policiales tienen la obligación de tratar de descubrir y luchar eficazmente contra los actos de corrupción que puedan surgir en su propio seno.

4.1.3 Estas normas impondrán a los funcionarios de policía y a los empleados de los servicios policiales la obligación de denunciar ante las personas o autoridades competentes los actos u omisiones, que constituyan o pudieran constituir un delito de corrupción, cometidos en los servicios policiales.

4.2 Establecer y mantener mecanismos eficaces para la supervisión y aplicación de las normas de conducta de elevada moralidad requeridas para el ejercicio de las funciones de policía y actividades conexas.

##### *Reclutamiento, destino, promoción y cese*

4.3 Poner en práctica y mantener sistemas eficaces para el reclutamiento de funcionarios de policía con altos niveles de integridad, honradez, moralidad y competencia;

4.4 Velar por que los sistemas de reclutamiento, destino, promoción y cese de funciones de los funcionarios de policía y los empleados de los servicios policiales no sean arbitrarios, sino basados en criterios de equidad, transparencia, competencia y buenos resultados.

##### *Formación*

4.5 Instaurar un sistema para informar a los funcionarios de policía y demás personas que participen en el ejercicio de las funciones policiales y actividades conexas acerca de las normas y reglas de deontología aplicables en el ejercicio de dichas funciones;

4.6 Instaurar y mantener un sistema de formación, incluida la formación continua, de los funcionarios de policía y los empleados de los servicios policiales que fortalezca las normas de conducta mencionadas en el artículo 4.1.

### *Corrupción*

- 4.7 Establecer medidas disuasorias contra el soborno de las personas que desempeñan funciones policiales o colaboran en su realización o que se dedican a actividades conexas;
- 4.8 Hacer todo lo posible por garantizar que los mecanismos y sistemas para prevenir, descubrir, castigar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones policiales y actividades conexas en sus servicios policiales son conformes a los métodos preconizados por la Asamblea General de Interpol;
- 4.9 Instaurar un sistema eficaz que obligue a los funcionarios de policía y los empleados de los servicios policiales a denunciar la corrupción, que les permita a ellos y a los miembros de la sociedad civil proceder a dichas denuncias, y que proteja a quienes hagan este tipo de denuncias de buena fe;
- 4.10 Establecer mecanismos para fomentar la participación de la sociedad civil en las actividades y proyectos destinados a prevenir la corrupción en los servicios policiales;
- 4.11 Establecer y aplicar procedimientos que regulen la declaración y registro de ingresos, haberes y deudas de quienes ejercen funciones policiales, así como de determinados miembros de sus familias;

### *Sistemas*

- 4.12 Establecer y mantener procedimientos disuasorios con respecto a la corrupción, de recaudación de impuestos, de gestión de fondos y bienes, de control y conservación de pruebas, de manera tal que las personas que tengan estas operaciones a su cargo se responsabilicen de sus actos;
- 4.13 Instaurar y mantener unos sistemas de obtención de bienes y servicios basados en la transparencia, la eficacia, la equidad y la adecuación de las normas que deben aplicarse y que garanticen un rendimiento óptimo de los recursos financieros;

### *Supervisión*

- 4.14 Establecer un mecanismo, como uno o varios órganos supervisores, con objeto de supervisar los sistemas y medidas instaurados para prevenir, detectar, castigar y erradicar la corrupción en los servicios policiales y velar por su adecuación, aplicación y eficacia;
- 4.15 Conferir o hacer que se confiera a una autoridad designada, interna o externa, las atribuciones necesarias para llevar a cabo investigaciones y poner a disposición de la justicia, sin temor ni favoritismo, sin indulgencia ni animadversión, a las personas que hayan incurrido en corrupción y faltas de honradez en el ejercicio de las funciones policiales o actividades conexas, y a dotar a dicha autoridad de los adecuados recursos financieros y de otro tipo.
- 4.16 Idear un sistema que garantice que los funcionarios reclutados para ejercer las funciones citadas sean personas con un alto nivel de integridad y que su reclutamiento no redunde en su propio perjuicio;
- 4.17 Tomar las medidas cautelares apropiadas para evitar abusos de poder por parte de quienes se encargan del sistema anticorrupción y reducir al mínimo las conculcaciones inútiles de los derechos de la persona;

### *Estudio, notificación e investigación*

4.18 Requerir que se publique, al menos anualmente, un informe de las actividades de supervisión de los sistemas y medidas mencionados en el artículo 4.14 y de su adecuación, aplicación y eficacia, así como de los resultados obtenidos;

4.19 Estudiar de manera continuada los mejores métodos para prevenir, descubrir, castigar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones policiales y actividades conexas;

4.20 Examinar con la periodicidad adecuada las medidas y sistemas para prevenir, descubrir, castigar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones policiales y actividades conexas;

### *Disposiciones de carácter general*

4.21 Tipificar como delito penal grave los actos de corrupción cometidos por un funcionario de policía o un empleado de los servicios policiales;

4.22 Hacer promulgar una legislación que prevea la confiscación de los bienes obtenidos mediante corrupción y delitos conexos;

4.23 Promulgar o hacer que se promulguen las medidas legislativas, administrativas o de cualquier otro tipo necesarias para prevenir, detectar, castigar y erradicar la corrupción en los servicios policiales;

4.24 Tomar todas las medidas necesarias para garantizar que los funcionarios de policía y los empleados de los servicios policiales reciban una remuneración suficiente para que ellos y sus familias tengan un nivel de vida razonable, sin tener que recurrir a otros empleos ni a la corrupción;

### *Asamblea General*

4.25 Informar con la periodicidad que la Asamblea General disponga o, al menos cada dos años, sobre las medidas tomadas y los mecanismos y sistemas creados para aplicar las normas establecidas en el presente protocolo y sobre su eficacia;

4.26 Permitir facilitar la labor de supervisión y cooperar con la persona o personas que el Secretario General pueda designar, tanto para vigilar los mecanismos, sistemas y medidas aplicados en los servicios policiales para alcanzar el objetivo propuesto y cumplir las normas que se mencionan en el presente protocolo, como para controlar su eficacia.

# Bibliografía

African Policing Civilian Oversight Forum [Foro Africano de Supervisión Civil de Policía]. *An Audit of Police Oversight in Africa [Una auditoría de la supervisión policial en África]*. Ciudad del Cabo: African Minds, 2008.

Alemika, E. Police accountability institutions and mechanisms in Nigeria [Instituciones y mecanismos de rendición de cuentas de la policía en Nigeria]. Manuscrito inédito. 2009.

Amnistía Internacional. *Indignación pública: Oficiales de policía por encima de la ley en Francia*. Índice AI: EUR 21/003/2009. Londres: Amnistía Internacional, 2009.

\_\_\_\_\_. Unfinished business: police accountability in Indonesia [Asuntos inconclusos: responsabilidad de la policía en Indonesia]. Índice AI: ASA 21/013/2009. Londres: Amnistía Internacional, 2009.

Asociación para la Prevención de la Tortura. Sociedad civil y mecanismos nacionales de prevención en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. Ginebra: Asociación para la Prevención de la Tortura, 2008.

Baker, Bruce. Multi-choice policing in Uganda [Policía de opción múltiple en Uganda]. *Policing and Society*, vol. 15, no. 1 (marzo de 2005), págs. 19-41.

Bastick, Megan y Kristin Valasek, eds. *Conjunto de herramientas para la reforma del sector de la seguridad y el género*. Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa e Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para la Promoción de la Mujer, 2008.

Bayley, David H. *Changing the Guard [Cambio de guardia]: Developing Democratic Police Abroad [Desarrollo de la policía democrática en el exterior]*. Nueva York: Oxford University Press, 2006.

\_\_\_\_\_. *Democratizing the Police Abroad [Democratización de la policía en el exterior]: What to Do and How to Do It?, Issues in International Crime [¿Qué hacer y cómo hacerlo?, Problemas relacionados con la delincuencia internacional]*. Washington D.C.: Estados Unidos de América, Departamento de Justicia, Instituto Nacional de Justicia, junio de 2001.

\_\_\_\_\_. The contemporary practices of policing: a comparative view [Las prácticas contemporáneas de la actuación policial: una visión comparada]. En *Civilian Police and Multinational Peacekeeping [Policía civil y mantenimiento de la paz multinacional]: Una serie de talleres: el papel de la policía democrática*, J. Burack, W. Lewis y E. Marks. Washington D.C.: Estados Unidos, Departamento de Justicia, Instituto Nacional de Justicia, 1997.

Born, Hans y Albrecht Schnabel, eds. *Security Sector Reform in Challenging Environments [Reforma del sector de la seguridad en entornos desafiantes]*. Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2009.

\_\_\_\_\_, Philipp Fluri y Anders B. Johnsson, eds. *Parliamentary Oversight of the Security Sector [Supervisión parlamentaria del sector de la seguridad]: Principles, Mechanisms and Practices [Principios, mecanismos y prácticas]*. Ginebra: Unión Interparlamentaria y Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2003.

Bruce, David y Rachel Neild. *The Police That We Want [La policía que queremos]: A Handbook for Oversight of Police in South Africa [Manual para la supervisión de la policía en Sudáfrica]*. Johannesburgo: Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación, Open Society Foundation for South Africa y Open Society Justice Initiative, 2005.

Burack, J., W. Lewis y E. Marks. *Civilian Police and Multinational Peacekeeping [Policía civil y mantenimiento de la paz multinacional]: A Workshop Series—A Role for Democratic Policing [Una serie de talleres: el papel de la policía democrática]*. Washington D.C.: Estados Unidos, Departamento de Justicia, Instituto Nacional de Justicia, 1997.

Call, Charles T. Challenges in police reform: promoting effectiveness and accountability [Desafíos en la reforma policial: promover la eficacia y la rendición de cuentas]. Informe de política de la Academia Internacional de la Paz. Nueva York: Academia Internacional de la Paz, 2003.

Cavallaro, James L. *Crime, Public Order and Human Rights [Delincuencia, orden público y derechos humanos]*. Versoix, Suiza, Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, 2003.

Changwon Pyo. Examining existing police oversight mechanisms in Asia [Examinar los mecanismos de supervisión policial existentes en Asia]. Informe de antecedentes presentado en el taller titulado “Mejora del papel de la policía en Asia y Europa”, Nueva Delhi, 3-4 de diciembre de 2008.

Cole, Eden, Kerstin Eppert y Katrin Kinzelbach, eds. *Supervisión pública del sector de la seguridad: Manual para organizaciones de la sociedad civil*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2008. Disponible en [www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=95396](http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=95396).

Iniciativa de derechos humanos de la Commonwealth. *Fuerzas feudales: Naciones democráticas – Responsabilidad policial en la Commonwealth de Asia meridional*. Nueva Delhi: Iniciativa de derechos humanos de la Commonwealth, 2007.

\_\_\_\_\_. *Responsabilidad de la policía: Demasiado importante para descuidar, demasiado urgente para retrasar*. Nueva Delhi: Iniciativa de derechos humanos de la Commonwealth, 2005.

\_\_\_\_\_. *The Police, the People, the Politics [La policía, el pueblo, la política]: Police Accountability in Tanzania [Responsabilidad de la policía en Tanzania]*. Nueva Delhi: Iniciativa de derechos humanos de la Commonwealth, 2006.

\_\_\_\_\_. *The Police, the People, the Politics [La policía, el pueblo, la política]: Police Accountability in Uganda [Responsabilidad de la policía en Uganda]*. Nueva Delhi: Iniciativa de derechos humanos de la Commonwealth, 2006.

Consejo de Europa, Comisionado para los Derechos Humanos. Opinión del Comisionado para los Derechos Humanos sobre la determinación independiente y efectiva de las denuncias contra la policía. CommDH(2009)4. Estrasburgo: Consejo de Europa, 12 de marzo de 2009.

Crawshaw, Ralph, Barry Devlin y Tom Williamson, eds. *Derechos humanos y actuación policial: Normas de buena conducta y estrategia de cambio*. La Haya: Kluwer Law International, 1998.

Davies, Tom. El trabajo de la Comisión Independiente de Denuncias contra la Policía. Documento presentado en la conferencia de UNODC en Mauricio, noviembre de 2008.

Plataforma europea de policía y derechos humanos. La Policía y las ONG: por qué y cómo las ONG de derechos humanos y los servicios policiales pueden y deben trabajar juntos. 2004.

Ferret, Jerome. The State, policing and “Old Continental Europe”: managing the local/ national tension [El Estado, la policía y la “vieja Europa continental”: gestionar la tensión local / nacional]. *Policía y sociedad*, vol. 14, No. 1 (marzo de 2004), págs. 49-65.

Foglesong, Todd y otros. *Measuring Progress toward Safety and Justice [Medición del progreso hacia la seguridad y la justicia]: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector [Una guía global para el diseño de indicadores de desempeño en el sector de la justicia]*. Nueva York: Vera Institute of Justice, 2003.

Goldschmidt, Jona y Anonymous. The necessity of dishonesty: police deviance, “making the case”, and the public good [La necesidad de la deshonestidad: la desviación de la policía, “presentar un argumento” y el bien público]. *Policing and Society*, vol. 18, no. 2 (2008), págs. 113-135.

Greene, Jack R. y otros. *Police Integrity and Accountability in Philadelphia [Integridad y responsabilidad de la policía en Filadelfia]: Predicting and Assessing Police Misconduct [Predecir y evaluar la conducta indebida de la policía]*. Documento No. 207823. 2004. Disponible en [www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/207823.pdf](http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/207823.pdf).

Greenwood, David y Sander Huisman, eds. *Transparencia y rendición de cuentas de las fuerzas policiales, los servicios de seguridad y los servicios de inteligencia*. Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2004.

Griffiths, Cecil. *Promoting Human Rights Professionalism in the Liberian Police Force [Promover el profesionalismo en derechos humanos en la fuerza policial de Liberia]*. Minneapolis: Centro para Víctimas de Tortura, 2004. Disponible en [www.newtactics.org](http://www.newtactics.org).

Guzmán, Melchor C. de. Complainants’ views about civilian review of the police: a study of the Philippines [Opiniones de los denunciantes sobre la revisión civil de la policía: un estudio de Filipinas]. *Asian Journal of Criminology*, vol. 3, no. 2 (diciembre de 2008), págs. 117-138.

Hansen, Annika S. Strengthening the police in divided societies: empowerment and accountability in Bosnia-Herzegovina [Fortalecimiento de la policía en sociedades divididas: empoderamiento y rendición de cuentas en Bosnia-Herzegovina]. *Policing and Society*, vol. 18, no. 4 (2008), págs. 339-361.

Harris, Frank. *The Role of Capacity-Building in Police Reform [El papel del fomento de la capacidad en la reforma de la policía]*. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Departamento de Educación y Desarrollo Policial, Misión de la OSCE en Kosovo, 2005. Disponible en: [www.osce.org/kosovo/item\\_11\\_19790.html](http://www.osce.org/kosovo/item_11_19790.html) (consultado el 18 de diciembre de 2009).

Hopkins, Tamar. *An Effective System for Investigating Complaints against Police [Un sistema eficaz para investigar denuncias contra la policía]: A Study of Human Rights Compliance in Police Complaint Models in the US, Canada, UK, Northern Ireland and Australia [Un estudio sobre el cumplimiento de los derechos humanos en modelos de denuncias policiales en EE.UU., Canadá, Reino Unido, Irlanda del Norte y Australia]*. Melbourne: Victorian Law Foundation, 2009.

Human Rights Watch. *Out of Sight [Fuera de la vista]: Endemic Abuse and Impunity in Papua’s Central Highlands [Abuso endémico e impunidad en el altiplano central de Papúa]*. Volumen 19, No. 10(C). Nueva York: Human Rights Watch, 2007.

Comisión Independiente sobre la Actuación Policial para Irlanda del Norte. Un nuevo comienzo: *Actuación policial en Irlanda del Norte: Informe de la Comisión Independiente sobre Actuación*

*Policial para Irlanda del Norte*. 1999. Disponible en <http://cain.ulst.ac.uk/issues/police/patten/patten99.pdf>.

*Unidades Disciplinarias y de Control Interno*. Themes and Debates in Public Security Reform [Temas y debates en la reforma de la seguridad pública]: A Manual for Public Society [Un manual para la sociedad pública]. Washington D.C.: Oficina de Washington para América Latina, 2000.

\_\_\_\_\_. *External Controls. Themes and Debates in Public Security Reform [Controles externos*. Temas y debates en la reforma de la seguridad pública]: A Manual for Public Society [Un manual para la sociedad pública]. Washington D.C.: Oficina de Washington para América Latina, 2000.

Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos. *Corruption and Human Rights [Corrupción y derechos humanos]: Making the Connection [Hacer la conexión]*. Versoix, Suiza: Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, 2009.

International Crisis Group. Bangladesh: getting police reform on track [Bangladesh: puesta en marcha de la reforma policial]. Informe de Asia No. 182. 11 de diciembre de 2009.

Ismail, Shahindha. Comisión de Integridad de la Policía de Maldivas. *Network for Improved Policing in South Asia (NIPSA) Newsletter [Boletín de la Red para la Mejora de la Actuación Policial en Asia Meridional (NIPSA)]*, vol. 1, No. 2 (diciembre de 2009).

Jobard, Fabien. Francia. *En Transparency and Accountability of Police Forces, Security Services and Intelligence Services [Transparencia y responsabilidad de las fuerzas policiales, los servicios de seguridad y los servicios de inteligencia]*, David Greenwood y Sander Huisman, eds. Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2004.

Klockars, Carl B. y otros. The measurement of police integrity [La medición de la integridad de la policía]. *NIJ Research in Brief*, mayo de 2000. Washington D.C.: Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Oficina de Programas de Justicia, 2000.

\_\_\_\_\_, Sanja Kutnjak Ivkovic y Maria R. Haberfeld. *Enhancing Police Integrity [Mejora de la integridad de la policía]*. Dordrecht, Países Bajos: Springer, 2006.

López Portillo Vargas, Ernesto y Hugo Frühling, eds. *Responsabilidad Policial en Democracia: Una Propuesta para América Latina*. Ciudad de México: Instituto para la Seguridad y la Democracia y Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2010.

Low, Lucinda A. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: la globalización de las normas contra la corrupción. Documento preparado para la Conferencia de la Asociación Internacional de Abogados, la Cámara de Comercio Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos titulado “The Awakening Giant of Anticorruption Enforcement”, Londres, 4-5 de mayo de 2006.

Marenin, Otwin. *Restoring Policing Systems in Conflict Torn Nations [Restauración de sistemas policiales en naciones desgarradas por conflictos]: Process, Problems, Prospects [Proceso, problemas, perspectivas]*. Documento ocasional de DCAF, No. 7. Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, junio de 2005.

Mayer-Rieckh, Alexander y Pablo de Greiff. *Justice as Prevention [Justicia como prevención]: Vetting Public Employees in Transitional Societies [Revisión de antecedentes de empleados públicos en sociedades en transición]*. Serie Advancing Transitional Justice. Nueva York: Consejo de Investigación en Ciencias Sociales, 2007.



Mehta, Swati. International models for civilian oversight of the police [Modelos internacionales para la supervisión civil de la policía]. Manuscrito inédito. 2009.

Miller, Joel. Civilian oversight of policing: lessons from the literature [Supervisión civil de la actuación policial: lecciones de la literatura]. Nueva York: Vera Institute of Justice, 2002.

Murphy, Kristina, Lyn Hinds y Jenny Fleming. Encouraging public cooperation and support for police [Fomentar la cooperación pública y el apoyo a la policía]. *Policing and Society*, vol. 18, no. 2 (junio de 2008), págs. 136-155.

Neild, Rachel. Confronting a culture of impunity: the promise and pitfalls of civilian review of police in Latin America [Enfrentar una cultura de impunidad: la promesa y los escollos de la revisión civil de la policía en América Latina]. En *Civilian Oversight of Policing [Supervisión civil de la actuación policial]: Governance, Democracy and Human Rights [Gobernanza, democracia y derechos humanos]*, A. Goldsmith y C. Lewis, eds. Portland, Oregon: Hart, 2000.

Oficina de Irlanda del Norte. *Devolving Policing and Justice in Northern Ireland [Devolución de la policía y la justicia en Irlanda del Norte]: A Discussion Paper [Un documento de debate]*. Belfast: Oficina de Irlanda del Norte, 2006. Disponible en <http://cain.ulst.ac.uk/issues/politics/docs/nio/nio160206.pdf>.

O'Connor, Vivienne y Colette Rausch, eds. *Model Codes for Post-Conflict Criminal Justice [Códigos modelo para la justicia penal posterior a un conflicto]*, vol. 1, Código Penal Modelo. Washington D.C.: Instituto de Paz de Estados Unidos, 2007.

\_\_\_\_\_, *Model Codes for Post-Conflict Criminal Justice [Códigos modelo para la justicia penal posterior a un conflicto]*, vol. 2, Código Modelo de Procedimiento Penal. Washington D.C.: Instituto de Paz de los Estados Unidos, 2008.

\_\_\_\_\_, *Model Codes for Post-Conflict Criminal Justice [Códigos modelo para la justicia penal posterior a un conflicto]*, vol. 3, Ley modelo de poderes policiales y Ley modelo de detención. Washington D.C.: Instituto de la Paz de los Estados Unidos, de próxima publicación.

Odinkalu, Chidi A. *Criminal Force [Fuerza criminal]: Torture, Abuse and Extrajudicial Killings by the Nigeria Police Force [Torturas, abusos y ejecuciones extrajudiciales por parte de la policía de Nigeria]*. Nueva York: Open Society Institute and Network on Police Reform in Nigeria, 2010.

O'Neill, William G. *Police Reform and Human Rights [Reforma policial y derechos humanos]: A HURIST Document*. Nueva York: HURIST, 2004.

\_\_\_\_\_. Police reform in post-conflict societies: what we know and what we still need to know [Reforma policial en sociedades post-conflicto: lo que sabemos y lo que aún necesitamos saber]. Documento político. Nueva York: Academia Internacional de la Paz, 2005.

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Guía sobre vigilancia democrática del Asesor Superior de Policía del Secretario General de la OSCE*, 2a ed., (Viena, 2008)

Organización para la cooperación económica y el desarrollo. *Manual del CAD/OCDE sobre la reforma del sistema de seguridad: Apoyo a la seguridad y la justicia*. París: OCDE, 2007.

Osse, Anneke. Prevención de la corrupción: curso para oficiales de policía que luchan contra el crimen organizado. *Crime, Law and Social Change*, vol. 28, no. 1 (1997), págs. 53-71.

\_\_\_\_\_. *Comprensión de la actuación policial: Un recurso para activistas de derechos humanos*. Amsterdam: Amnesty International Nederland, 2006.

Pérez, Thomas E. External governmental mechanisms of police accountability: three investigative structures [Mecanismos gubernamentales externos de responsabilidad de la policía: tres estructuras de investigación]. *Policing and Society*, vol. 10, no. 1 (2000), págs. 47-77.

Piotukh, Volha y Peter Wilson. Security sector evolution: understanding and influencing how security institutions change [Evolución del sector de la seguridad: comprender e influir en cómo cambian las instituciones de seguridad]. Londres: Libra Advisory Group, julio de 2009. Disponible en [www.libraadvisorygroup.com/assets/docs/SecuritySectorEvolutionLi-braJuly2009.pdf](http://www.libraadvisorygroup.com/assets/docs/SecuritySectorEvolutionLi-braJuly2009.pdf).

Centro de recursos de evaluación de la policía. *Revisión de modelos de supervisión de la Policía Nacional para la Comisión de Policía de Eugene*. Los Angeles: PARC, febrero de 2005.

Punch, Maurice. Rotten orchards [Vergeles podridos]: “Pestilence”, police misconduct and system failure [“Pestilencia”, mala conducta policial y falla del sistema], *Policía y sociedad*, vol. 13, núm. 2 (2003), págs. 171-196.

Ramos, Silvia de, y Julita Lemgruber. Brasil: violencia urbana, políticas de seguridad pública y respuestas de la sociedad civil. En *Social Watch Report 2004: Fear and Want—Obstacles to Humanity [Miedo y deseo: obstáculos para la humanidad]*. Montevideo, Social Watch, 2004, págs. 136-137.

Rauch, Janine y Elrena van der Spuy. Experimentos recientes de reforma policial en el África posconflicto: Una revisión. Johannesburgo: Instituto para la Democracia en Sudáfrica, 2006.

Rea, Desmond, Debbie Donnelly y Joanne Fitzsimons. Investigación comparativa internacional: modelos de gobernanza policial y rendición de cuentas. Londres: Asociación de Autoridades Policiales / Junta de Policía de Irlanda del Norte, 2009.

Reenen, Piet van. Police integrity and police loyalty: the Stalker dilemma. *Policing and Society*, vol. 8, no. 1 (1997), págs. 1-45.

Rover, Cees de. Servir y proteger: **Derechos Humanos y Derecho Humanitario para la Policía y Fuerzas de Seguridad**. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998.

Schedler, Andreas. Conceptualizing accountability [Conceptualizar la rendición de cuentas]. En *The Self-Restraining State [El estado de autorrestricción]: Power and Accountability in New Democracies [Poder y rendición de cuentas en las nuevas democracias]*, Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999, págs. 13-28.

Stenning, Philip. *The Idea of the Political “Independence” of the Police [La idea de la “independencia” política de la policía]: International Interpretations and Experiences [Interpretaciones y experiencias internacionales]*. Documento preparado para la investigación de Ipperwash. 2004.

\_\_\_\_\_. *Ingredients for a good police/executive relationship [Ingredientes para una buena relación entre la policía / el ejecutivo]*. Documento presentado en el Taller de mesa redonda sobre reforma policial en el sur de Asia: Intercambio de experiencias, Nueva Delhi, 23-24 de marzo de 2007. Disponible en [www.humanrightsinitiative.org/programs/aj/police/exchange/ingredients\\_for\\_a\\_good\\_police\\_executive\\_relationship.pdf](http://www.humanrightsinitiative.org/programs/aj/police/exchange/ingredients_for_a_good_police_executive_relationship.pdf).

Stone, Christopher. Responsabilidad de la policía y calidad de la supervisión. Resumen de la conferencia sobre la responsabilidad de la policía y la calidad de la supervisión, La Haya, 19-21 de octubre de 2005. Disponible en [www.altus.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=31&Itemid=87&lang=en#](http://www.altus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=31&Itemid=87&lang=en#) (consultado el 18 de diciembre de 2009).

\_\_\_\_\_. Tracing police accountability in theory and practice: from Philadelphia to Abuja and Sao Paulo [Rastrear la responsabilidad de la policía en la teoría y la práctica: desde Filadelfia hasta Abuja y Sao Paulo]. *Theoretical Criminology*, vol. 11, no. 2 (2007), págs. 245-259.

\_\_\_\_\_ y Heather H. Ward. Democratic policing: a framework for action [Policía democrática: un marco de acción]. *Policing and Society*, vol. 10, no. 1 (2000), págs. 11-45.

\_\_\_\_\_ y Merick Bobb. Supervisión civil de la policía en sociedades democráticas. Documento preparado para la Reunión mundial sobre supervisión civil de la policía, Los Ángeles, 5-8 de mayo de 2002.

Tait, Sean. Policing oversight and complaints mechanisms: an overview of past experience and current debates in Africa [Vigilancia policial y mecanismos de denuncia: una visión general de la experiencia pasada y los debates actuales en África]. Manuscrito inédito. 2009.

Tandon, Usha. Conceptualizar los derechos humanos de la policía. *The Indian Police Journal*, vol. LIV, No. 2 (abril-junio de 2007), págs. 45-52.

Transparencia Internacional. Derechos humanos y corrupción. Documento de trabajo No. 5. Berlín: Transparencia Internacional, 2008.

\_\_\_\_\_. *Barómetro Global de la Corrupción 2009*. Berlín: Transparencia Internacional, 2009.

Tshabalala, Tommy. Mecanismo de vigilancia y denuncia policial: experiencia sudafricana. Documento presentado en el Taller sobre responsabilidad de la policía de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nairobi, 20-21 de julio de 2009.

Uildriks, Niels A. y P. van Reenen. *Policing Post-Communist Societies [Actuación policial de sociedades poscomunistas]: Police-Public Violence, Democratic Policing and Human Rights [Violencia policial-pública, actuación policial democrática y derechos humanos]*. Amberes: Intersentia, 2003.

Naciones Unidas, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Normas de justicia penal de las Naciones Unidas para la policía de las Naciones Unidas*. Nueva York: Naciones Unidas, 2009.

\_\_\_\_\_, Consejo Económico y Social. Informe del Secretario General sobre la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas. 12 de junio de 1997. E/1997/66

\_\_\_\_\_, Asamblea General y Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General sobre la garantía de la paz y el desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en el apoyo a la reforma del sector de la seguridad. 23 de enero de 2008. A/62/659-S/2008/39.

\_\_\_\_\_, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Buenas prácticas de gobernanza para la protección de los derechos humanos*. No. de venta: E.07.XIV.10. 2007.

\_\_\_\_\_, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006). *Herramientas de estado de derecho para estados que han salido de un conflicto: Revisión de antecedentes: un marco operativo*. Nueva York y Ginebra: 2006.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Conjunto de herramientas de evaluación de la justicia penal*. 2006. Disponible en [www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html](http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html).

\_\_\_\_\_. *Manual de planificación y acción para la prevención del delito en las regiones de África meridional y el Caribe*, Serie Manual de Justicia Penal. Publicación de las Naciones Unidas, no. de venta: E.09.IV.1.

\_\_\_\_\_. *Manual de capacitación en ética judicial para el poder judicial de Nigeria*. Disponible en [www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_unode\\_judicial\\_training.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unode_judicial_training.pdf) (consultado el 11 de agosto de 2010).

\_\_\_\_\_. *Guía legislativa para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Publicación de las Naciones Unidas, no. de venta: E.06.IV.16.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en sociedades en conflicto y posconflicto*. 23 de agosto de 2004. S/2004/616.

Estados Unidos de América, Departamento de Justicia, Oficina de Servicios Policiales Orientados a la Comunidad y Asociación Internacional de Jefes de Policía. *Fomento de la confianza entre la policía y los ciudadanos a los que sirven: Una guía de prácticas prometedoras de asuntos internos para las fuerzas del orden locales*. 2009.

Estados Unidos de América, Departamento de Justicia. *Principios para promover la integridad policial: Ejemplos de prácticas y políticas policiales prometedoras*. Enero de 2001. Disponible en [www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojp/186189.pdf](http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojp/186189.pdf).

Walker, Samuel. *Police Accountability [Responsabilidad de la policía]: The Role of Civilian Oversight [El papel de la supervisión civil]*. Serie Wadsworth Professionalism in Policing. Belmont, California: Wadsworth Thompson Learning, 2001.

\_\_\_\_\_, Stacy Osnick Milligan y Anna Berke. *Estrategias para intervenir con agentes mediante sistemas de intervención temprana: Una guía para supervisores de primera línea*. Washington DC: Estados Unidos, Departamento de Justicia, Foro de Investigación Ejecutiva de la Policía, 2006.

Oficina de Washington para América Latina. *¿Proteger y servir? El estatus de la reforma a la policía en Centroamérica*. Washington D.C.: Oficina de Washington para América Latina, 2009.

Westmarland, Louise. Police ethics and integrity: breaking the Blue Code of Silence [Ética e integridad de la policía: romper el Código Azul de Silencio]. *Policing and Society*, vol. 15, no. 2 (2005), págs. 145-165.

**كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة**  
 يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

**如何购取联合国出版物**

联合国出版物在全世界各地的书店和经营处均有发售。 请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

**HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS**

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

**COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES**

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

**КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

**CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS**

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.



# UNODC

Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito

Vienna International Centre, PO Box 500, 1400 Vienna, Austria  
Tel: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, [www.unodc.org](http://www.unodc.org)



United Nations publication  
Printed in Austria

Sales No. E.11.IV.5

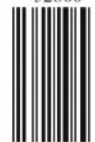


V.10-57991—July 2011—1,070

USD 28  
ISBN 978-92-1-130307-0



52800



9 789211 303070